

Flere kokker, hvor mye søl?

*- En studie av forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne
kommunikasjonseksperter*

Alexander Torkildsen Stenerud



Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

23.05.2013

Flere kokker, hvor mye søl?

-En studie av forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter.

© Alexander Torkildsen Stenerud

År: 2013

Tittel: Flere kokker, hvor mye søl? En studie av forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter.

Forfatter: Alexander Torkildsen Stenerud

Antall ord: 47 743

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Allkopi, Skøyen

Sammendrag

Kommunikasjonsbransjen i det private har opplevd en enorm vekst de siste tiårene. En liknende vekst har vi i senere tid også sett i det offentlige kommunikasjonsapparatet. Kommunikasjonssyrket har videre vært kritisert i den offentlige debatten, og det samme har samarbeidet mellom de private kommunikasjonseksperter og departementene. Debatten er imidlertid i for stor grad preget av subjektive og anekdotiske inntrykk, noe denne oppgaven ønsker å gjøre noe med. Gjennom å studere forholdet mellom de private eksterne kommunikasjonseksperter og sentralforvaltningen, søker oppgaven å tilføre sårt tiltrengt kunnskap i et ellers forskningsfattig felt. Måten oppgaven tar sikte på å gjøre nettopp dette, er å studere hvorfor departementene ser det som nødvendig å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg, og hvordan aktørene oppfatter at samarbeidet kan påvirke deres legitimitet. Den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn når disse spørsmålene besvares, er todelt. Problemstillingen belyses først gjennom en kartlegging av alle eksterne kommunikasjonseksperter kjøpt inn av departementene i perioden 2009 til 2012, hvor strukturelle trekk ved departementene danner utgangspunkt for analysen. Deretter blir problemstillingen studert i dybden gjennom intervjuer med kommunikasjonsansatte i departementene og eksterne kommunikasjonseksperter. Oppgaven finner at det primært er kompetanse som er årsaken til at eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn, men at også økonomi spiller en begrensende rolle. Til tross for store kapasitetsutfordringer i departementene forklarer ikke kapasitet hvorfor de eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn. Videre er det tydelig at interaksjonen mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter er betydelig, i form av at de eksterne har kontakt med alle instanser i departementene. Likevel finner vi i denne oppgaven også at de eksterne kommunikasjonseksperter i liten eller ingen grad slipper til i det aller mest grunnleggende strategiarbeidet til departementet. I forlengelsen av dette blir også flere problematiske aspekter ved samarbeidet av mindre betydning, ettersom det er i det grunnleggende strategiarbeidet at de problematiske aspektene kanskje veier tyngst. Til slutt i denne oppgaven finner vi også at begge aktørene i samarbeidet opplever at samarbeidet påvirker deres legitimitet. Her er det primært en positiv legitimitetseffekt vi finner, til tross for at noen også trekker frem at påvirkningen kan være negativ i enkelte tilfeller. I lys av disse funnene diskuteres flere aspekter ved forholdet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter, samt mulige fremtidige tilnærminger til forskningsfeltet.

Forord

Det siste 1 ½ året har vært krevende på flere måter, og det var til tider langt fra gitt at ting skulle gå så bra som de har gått. Idet jeg nå vedlegger det som blir det siste bidraget til min 17 år lange utdannelse, er det tilfredsstillende å kunne takke de menneskene som har hjulpet meg underveis, og som har vært der for meg når jeg har behovd det som mest. Det er også fint å kunne takke de personene som har vært med på å gjøre denne masteroppgaven mulig.

Jeg begynner med den harde kjernen, nemlig menneskene som har vært der for meg når livet har bydd på uvanlig store og uforutsette utfordringer. Takk til Leiv-Erik, som har vært der for meg i de tunge periodene, og som har dratt meg opp når jeg har vært nede. For de utallige cognac- og vinkveldene hvor livets store spørsmål har blitt dissekert, og for alle Skype-samtalene som i perioder har vært av lik viktighetsgrad som mat og søvn. Jeg vil også takke Rikke, som har sittet ved siden av meg gjennom hele masteren og som alltid har vært der når jeg har behovd noen å snakke med. Du har alltid hatt et positivt perspektiv i ermet, selv når verden for øvrig har manifestert seg som en pessimistisk fortelling. Mamma, pappa og Christoffer fortjener også en stor takk for å være en så god familie som noen kan håpe på å få. Det er, og har alltid vært, en trygghet for meg å ha dere i ryggen. Mamma for alle gode ord og samtaler. Pappa for alle velmenende dytt i ryggen, samt alle Tottenham-SMS i tide og i utide. Og broren min, Christoffer, for alltid å være betydelig over middels trivelig å henge med.

Jeg vil også takke Gustav og Øyvind for gruppesamtalene på Skype, og for alle besøk i både Uppsala og Oslo. Dere har det med å få livet til å fremstå som en lek, en egenskap langt utenfor undervurderingens rekkevidde. En takk også til Espen for alle FIFA-kvelder med tilhørende «hjemmelaget» pizza. Takk også til Maren Johanne for både å gi slipp på Espen i blant, og for å hyppig invitere meg hjem til dere.

Jeg vil takke veilederen min Rune Karlsen for uvurderlig gode tilbakemeldinger og fleksible veiledningstider. Takk også til alle informantene som har gitt av sin tid i hektiske perioder, og med det gjort dette prosjektet mulig. Takk til korrekturleserne Leiv-Erik, Silje og Espen. Takk også til Åse Gornitzka og Jostein Ask ved UiO, og ansatte ved Institutt for Samfunnsforskning (ISF) for gode faglige råd underveis. Takk også til ISF og Kommunikasjonsforeningen for tiltro til prosjektet mitt, og for begge å ha gitt meg stipend å leve av i sommerferien. Til slutt vil jeg takke Tove, Gry, Thomas, Martin og alle andre gladfjes i 9. etasje for å ha gjort Blindern til noe mer enn bare en konsentrasjonsleir, i ordets bokstavelige forstand.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Aktualitet og problemstilling.....	1
1.1.1	Problemstilling	3
1.2	Tidligere forskning.....	6
1.3	Departementenes organisering.....	7
1.4	Den norske kommunikasjonsbransjen	9
1.4.1	Profesjonalisering?.....	11
2	TEORETISK RAMMEVERK.....	15
2.1	Medialisering av politikken.....	15
2.2	Plassering av studien	18
2.2.1	Political Public Relations	19
2.2.2	Government communication.....	21
2.3	Hvorfor leier de inn?.....	22
2.3.1	Kultur- og myteperspektivet	23
2.3.2	Kompetansebehov	26
2.3.3	Et spørsmål om kapasitet?	28
2.3.4	Økonomi.....	30
2.4	Hvordan arter samarbeidet seg?	30
2.4.1	Hvilke oppgaver?.....	30
2.4.2	Grad av interaksjon	33
2.5	Påvirkes aktørenes legitimitet?.....	35
2.5.1	Hva er legitimitet?.....	35
2.5.2	Pluralistisk og plastisk størrelse.....	36
2.5.3	Pragmatisk og normativ legitimitet	37
2.5.4	Departementer versus kommunikasjonseksperter	38
2.5.5	Legitimitetsdiffusjon?	40
2.5.6	Oppsummering	43
3	METODISK TILNÆRMING	44
3.1	Et todelt design.....	44
3.1.1	Del 1: Kartlegging	44

3.1.2	Del to: Kvalitative dybdeintervjuer	45
3.2	Studie- og intervjuobjekter	46
3.2.1	Eliteintervjuer	47
3.3	Gjennomføring	48
3.4	Alternative tilnærminger	49
3.5	Øvrige betraktninger	51
4	EMPIRISK ANALYSE: KARTLEGGING	54
4.1	Generell oversikt	54
4.2	Analyse av kartleggingsfunn	59
4.2.1	Kulturell forklaring?	63
4.2.2	Ingen myte?	66
4.2.3	Alternative forklaringer	67
5	EMPIRISK ANALYSE: DYBDESTUDIE	71
5.1	Hvorfor leies eksterne kom.-eksperter inn?	71
5.1.1	Behovet for kompetanse	72
5.1.2	Et spørsmål om kapasitet?	84
5.1.3	Økonomi: en begrensende faktor	87
5.2	Hvordan arter samarbeidet seg?	92
5.2.1	Hvilke oppgaver?	93
5.2.2	Grad av interaksjon	104
5.3	Legitimitetsdiffusjon: positiv, negativ eller nøytral?	112
5.3.1	Positivt utfall	113
5.3.2	Negativ påvirkning	119
5.3.3	Nøytralt utfall	120
5.3.4	Oppsummering	121
6	DISKUSJON	122
6.1	Omfang av innleie	122
6.2	Hvorfor de leies inn: kompetanse for alle pengene	123
6.2.1	Kapasitet: en dråpe i havet	124
6.2.2	Økonomiske begrensinger	125
6.3	Samarbeidets karakter: nært, men ikke <i>for</i> nært?	126
6.3.1	Strategibegrepet: behov for nyansering	127

6.3.2	Førstegrads strategi: den politiske kjernen.....	130
6.3.3	Kommunikasjonsavdelingene: en bro mellom de eksterne og det offentlige?	131
6.3.4	En ikke-problematisk interaksjon?	133
6.3.5	Riktig, eller ikke riktig? Et spørsmål for fremtiden	134
6.4	Økt legitimitet = økt samarbeid?	136
7	AVSLUTNING	139
7.1	Veien videre.....	140
8	LITTERATURLISTE	143
9	VEDLEGG	152
9.1	Vedlegg 1: Oversikt over informanter	152
9.2	Vedlegg 2: Kartleggingsspørsmål (e-post).....	153
9.3	Vedlegg 3: Intervjuguide, kommunikasjonsavd.....	154
9.4	Vedlegg 4: Intervjuguide, eksterne kom.eksperter	160

1 INNLEDNING

1.1 Aktualitet og problemstilling

Denne oppgaven studerer departementenes innleie av eksterne kommunikasjonsekspertene. Ekspertene som utgjør den private kommunikasjonsbransjen har vært kritisert i lang tid, og samfunnsdebatten rundt deres virke er til stadighet på dagsorden grunnet bransjens fortsatte vekst gjennom de siste tiårene. Paradoksalt nok er bransjen preget av et langt fra plettfritt omdømme, til tross for at deres virke består i nettopp å bedre omdømmet til sine kunder. Selv om ikke alle PR-folk bevisst lyver, krever «*PR some management of cognitive dissonance*» skriver Dinan og Miller (2007: 12), og Moloney (2006: 19) mener «*PR generally carries a negative charge*», og peker på kritikken bransjen har fått fra dem som mener de fungerer som en demokratisk flaskehals. «*Gje meg heller ein open, knallhard og rå interessekonflikt enn denne tilrettelegginga og manipulasjonen. PR-byråa er med på å redusere folket sin kontroll med den offentlege dagsorden*», uttalte Bernt Hagtvedt i 1997 (Todal, November 13. 1997). Den samme argumentasjonen finner vi fremdeles. En blokkerende, manipulerende og lite transparent bransje, kun til gode for aktører med ressurser. Resultatet: en opprettholdelse og styrking av allerede etablerte maktstrukturer på bekostning av mindre ressurssterke aktører. Slik lyder dommen fra kritikerne.

På den andre siden, hevdes det at bransjen fungerer som et demokratisk supplement, i kraft av å være en opplysende og tydeliggjørende enhet. Blant dem som argumenterer for dette, står blant annet bransjen selv. «*Noen hevder at kommunikasjonsbyråene bidrar til et lukket samfunn. Jeg ser det motsatt. Vi åpner det opp. Og det gjør vi ikke gjennom påvirkning, men medvirkning*», skrev Hans Geelmuyden, eier og grunnlegger av et av Norges fremste kommunikasjonsselskaper Geelmuyden Kiese, i ingressen på sitt innlegg «Alle skal med» (Geelmuyden 2012).

Det er ikke bare den private kommunikasjonsbransjen som har høstet kritikk for sin praksis. I tråd med den enorme veksten i det offentlige kommunikasjonsapparatet, og spesielt i departementene, har også deres metoder sett samfunnsdebattens lys, og flere har satt spørsmålsteget ved potensielle konsekvenser denne veksten kan ha. Eirik Bergesen, tidligere kommunikasjonsansatt i Utenriksdepartementet og kommunikasjonsrådgiver i kommunikasjonsbyrået Burson-Marsteller, mener vi ser mye av kommunikasjonsbransjens praksis også i det offentlige: «*Det er ikke bare den private kommunikasjonsbransjen som bør granskes*», skriver Bergesen (27. august 2009) og fortsetter:

«Denne bransjen finnes både i privat og offentlig sektor. I det offentlige har den hatt en eksplosjonsartet vekst. Da jeg begynte i sekretariatet til utenriksministeren i 2002 var jeg den eneste informasjonsrådgiveren i denne enheten. I dag har UD skilt ut en egen kommunikasjonsenhet med stadig flere informasjonsrådgivere.»

Journalister har også vært tydelige i sin kritikk. I oktober 2012 skrev kommentator i Dagbladet, Anne Marte Blindheim (23. oktober 2012) om det hun betegnet som demokratisk sabotasje utført av departementet: *«Det er ikke tillitvekkende, det er pill råttent, billig og lett gjennomskuelig. Vi har sett West Wing. Det finnes ikke lenger fine dager for dårlige nyheter.»* Årsaken til kronikken var det hun mente var kulturdepartementets forsøk på å hindre oppmerksomhet rundt dokumenter om kritikkverdige forhold ved statens beredskap knyttet til 22. juli, ved å legge ut informasjonen fra disse dokumentene simultant med at skatteliste ble offentliggjort. Dumping, kaller hun det, og viser til flere eksempler hvor departementer forsøker å hindre at kritikkverdige forhold blusser opp i mediene, ved å velge strategiske tidspunkter å slippe dokumentene på. I november, én måned senere, skriver Blindheim i artikkelen «Statens mulm og mørke» nok en gang om kommunikasjonsarbeidet i det offentlige. *«Altfor ofte opplever journalister og andre et statlig byråkrati som virker trent og bygget for å beskytte og blankpolere seg selv og sine ledere. Positive saker lekkes, negative saker ties i hjel»* (Blindheim, 9. November 2012).

Vi har altså å gjøre med to grupper som begge har opplevd kritiske røster mot seg i det offentlige ordskiftet. De private kommunikasjonseksperter har riktignok vært offer for kritikk i lengre tid enn departementene, ettersom deres praksis har eksistert i lengre tid. Det er imidlertid et ekstra interessant moment som har vokst frem de siste årene, og som har dannet bakgrunnen for denne oppgaven: samarbeidet mellom det offentlige og de private kommunikasjonseksperter. *«Når de interne rådgiverne ikke greier jobben selv, hyres det inn eksterne hjelp»*, skriver Blindheim (9. november 2012). En undersøkelse utført av Aftenposten viste at 75 millioner skatte kroner ble brukt på å leie inn eksterne kommunikasjonshjelp i 2012 (Hagesæther, 3. Oktober 2012). Disse tallene er hentet inn fra 75 utvalgte statlige virksomheter, og inkluderer langt fra alle statlige virksomheter, deriblant alle landets kommuner. Tallene kan derfor antas å være betydelig høyere, og viser en utvikling som har økt i styrke de siste årene, hvor statlige aktører hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter for å bistå dem i deres kommunikasjonsarbeid. *«De offentlige kundene blir stadig viktigere for bransjen»* kunne leder av bransjeorganisasjonen KOMM sent i 2012 bekrefte (Hagesæther, 3. Oktober 2012). I takt med en generell profesjonalisering av kommunikasjonsyrket, har både det private og det offentlige blitt

mer profesjonelle i sin kommunikasjon, og det er også tydelig at det offentlige, deriblant sentralforvaltningen, hyrer inn mer ekstern ekspertise. Dette forholdet har også blitt belyst og kritisert. Mediekritikeren Sigurd Allern ved Universitetet i Oslo er blant dem som har vært kritisk til det han mener er en problematisk utvikling.

«Kommunikasjonsrådgivere er blitt et redskap for den politiske ledelsen. Dette henger sammen med hvordan politikken har endret seg. Symbolpolitikk spiller en stadig større rolle. Det å synes i mediene og svare på ting i mediene er blitt like viktig som å få ting gjort» Sigurd Allern (E24, 26. november 2011).

1.1.1 Problemstilling

Et forskningsprosjekt bør stille spørsmål som er viktige for samfunnet, og prosjektet bør *“make a specific contribution to an identifiable scholarly literature by increasing our collective ability to construct verified scientific explanations of some aspect of the world”* (King, Keohane og Verba 1994: 15). Mye kan sies om den nye trenden hvor departementer i stadig større grad hyrer inn eksterne kommunikasjonstjenester. Debatten om den økte veksten i kommunikasjonsbransjen- og avdelingene i departementene hviler imidlertid ikke på forskning. Det foreligger lite kunnskap om hvorfor departementene faktisk har behov for eksterne kommunikasjonseksperter, og hvordan samarbeidet mellom det offentlige og den private kommunikasjonsbransjen arter seg. Dette er anliggende i denne oppgaven, hvor interaksjonen som oppstår i krysningspunktet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter studeres. For det første vil dette tilføre sårt tiltrengt og nyttig kunnskap til et felt som i for stor grad er preget av anekdotiske og subjektive inntrykk. Videre er det et ønske at en slik studie vil kunne utlede antakelser som i sin tur kan danne grunnlaget for mer inngående studier knyttet til dette samarbeidet. Måten denne oppgaven tar sikte på å gjøre det på, er å besvare problemstillingen:

Hva kjennetegner forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter?

Begrepet «forholdet» er noe abstrakt, og det er derfor nødvendig å konkretisere hvilke deler av forholdet denne oppgaven søker å belyse. Tre spørsmål danner utgangspunktet for å studere forholdet i denne oppgaven. Det første spørsmålet er hvorfor sentralforvaltningen leier inn eksterne kommunikasjonseksperter. Det andre spørsmålet er hvordan samarbeidet mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonsekspertene arter seg. Det tredje og siste spørsmålet som vil være med å belyse det som i problemstillingen omtales som forholdet, er om samarbeidet mellom de to aktørene kan påvirke deres legitimitet. Tabell 1 viser hvordan de tre delspørsmålene som utgjør forholdet som studeres i denne oppgaven kan knyttes til ulike faser av samarbeidet mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonsekspertene. Spørsmålet om hvorfor eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn, tilhører fasen som kommer før samarbeidet. Spørsmål to, altså hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg, er knyttet til det som foregår under samarbeidet. Det tredje og siste spørsmålet som går på hvorvidt samarbeidet kan påvirke de to aktørenes legitimitet, er knyttet til produktet og resultatet etter samarbeidet.

FASER I FORHOLDET/SAMARBEIDET		
<u>Før</u>	<u>Under</u>	<u>Etter</u>
1) Hvorfor hyrer departementene inn eksterne kommunikasjonseksperter?	2) Hvordan arter samarbeidet mellom departement og de eksterne kommunikasjonsekspertene seg?	3) Påvirker samarbeidet mellom departement og de eksterne kommunikasjonsekspertene de to aktørenes legitimitet?

Tabell 1: Tilknytningen mellom de ulike delene av problemstillingen og de ulike fasene av samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene.

Problemstillingen vil bli besvart ved hjelp av et todelt design. Før problemstillingen kan studeres i dybden, er det nødvendig å vite hva situasjonen er. Derfor vil det først presenteres en kartlegging av departementenes bruk av eksterne kommunikasjonseksperter, konsentrert rundt hvilke typer tjenester som er blitt kjøpt inn, hvem som har gitt oppdragene, hvem som har fått oppdragene, og hvilke utgifter som har vært knyttet til disse oppdragene. Denne kartleggingen er basert på tall fra alle departementene i perioden 2009-2012. Kartleggingen utgjør det første analysekapittelet, og vil ha flere funksjoner. Den viktigste funksjonen, og den primære motivasjonen bak kartleggingen, er at den vil gi en god oversikt over innleid ekstern kommunikasjonskompetanse i

departementene i sin helhet. Sekundært, men likevel interessant, vil kartleggingen gjøre det mulig å analysere om det eksisterer overordnede og strukturelle kjennetegn ved departementene, som kan knyttes til første del av problemstillingen om hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter. Som en tredje mulig funksjon vil kartleggingen også fungere som et springbrett og et støttehjul for å besvare problemstillingen i dybdeanalysen.

I del to av analysen vil problemstillingen bli besvart gjennom en dybdestudie, hvor intervjuer av kommunikasjonssjefer og seniorrådgivere i kommunikasjonsavdelingene i departementene, samt med eksterne kommunikasjonsekspertter som har blitt hyret inn av departementene, gjennomføres. Der vil alle de tre delene av problemstillingen bli besvart i dybden.

I et forsøk på å favne om alle kommunikasjonstjenestene departementene hyrer inn, benyttes begrepene «eksterne kommunikasjonsekspertter» og «eksterne kommunikasjonstjenester». Dette gjøres med en visshet om at kommunikasjonstjenester er en bred kategori tjenester, som fordeler seg langs en rekke ulike oppgaver. Målet er å favne om alle oppgaver som kan knyttes til kommunikasjonsarbeidet til departementet, hvor ekstern ekspertise har blitt hyret inn. Kreativitetsrelaterte tjenester som produksjon av filmer og annet materiale, kommunikasjonskampanjer- og strategier, samt mer medierelaterte tjenester som medietrening og krisehåndteringsøvelser faller blant annet inn under kategorien kommunikasjonstjenester. Noen av disse igjen kan man anta at ligger utenfor den skisserte debatten innledningsvis, da denne debatten kanskje spesielt knytter seg opp mot kommunikasjon rettet mot medierelaterte tjenester. Noen kan også tenkes å ligge nærmere reklameoppgaver enn kommunikasjonsoppgaver, samtidig som de er knyttet til departementenes kommunikatoriske virke. Debatten skissert innledningsvis er noe diffus når det gjelder hvilke oppgaver det er problematisk at det offentlige hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter til. I denne utforskende empiriske analysen er det et mål å studere alle eksterne tjenester knyttet til departementenes kommunikasjonsarbeid, for å få et bredt bilde på hva som hyres inn av departementene av tjenester knyttet til kommunikasjon.

1.2 Tidligere forskning

Som forvaltere av noen av de viktigste samfunnsoppgavene i Norge, har departementene naturlig nok hatt en sentral rolle i norsk statsvitenskapelig forskning. Feltet under lupen i denne oppgaven er imidlertid mindre studert. Departementenes kommunikasjonsarbeid er noe man kun i senere år har opparbeidet seg interesse for, og selv om det finnes enkelte unntak, er feltet lite utforsket. Unntakene, som eksempelvis studien til Mjelva (2011) og Solumsmoen m. fl. (2007), påpeker også at feltet er understudert. Mjelva (2011: 3) viser til blant andre Jacobsen (1960), Christensen, Læg Reid og Zuna (2001) og Christensen (2010) når hun argumenterer for at departementenes kommunikasjonsavdelinger- og ansatte har blitt viet liten interesse i forhold til fagavdelingene. Grunnet fagavdelingenes viktige premissgivende funksjon, har det vært naturlig å studere deres innflytelse i departementene (Christensen m. fl. 2010: 115).

I en rapport utarbeidet av Direktorat for IKT og forvaltning (Difi), kommer det imidlertid frem at kommunikasjonsavdelingene i stadig større grad, og i en eksponentiell vekst, har fått mer makt og innflytelse i departementene (Solumsmoen m. fl. 2007: 18). Dette har manifestert seg på flere måter. For det første har kommunikasjonsavdelingene i departementene vokst betraktelig. Hvor det i 1992 var rundt 30 kommunikasjonsarbeidere, er det i dag 133 årsverk som tilskrives kommunikasjonsarbeidet (Finansdepartementet 8. oktober, 2012). Videre har kommunikasjonssjefene fått en utvidet rolle, som blant annet innebærer nær kontakt med politisk ledelse i departementene (Solumsmoen m. fl. 2007). For det tredje, og som et bevis på deres stadig mer befestede rolle som en essensiell del av departementene, har de også fått en mer fast plassering i departementene. Hvor de før var mer tilfeldig plassert i hierarkiet i sentralforvaltningen, er de nå organisert mer som homogene enheter (Stigen 2011 i Mjelva 2011). Som Solumsmoen m. fl. (2007) understreker, er kommunikasjonsenhetene i nesten alle departementer i dag lagt under departementsråden i en egen avdeling. Visse av informantene i undersøkelsen (Solumsmoen m. fl. 2007) var til og med kritiske til at kommunikasjonsstabene vokste seg så store, og kritiske til det de oppfattet som en kommunikasjonsenhet som kom inn i beslutningsprosesser langt tidligere enn før. Til tross for dette, forblir feltet foreløpig understudert.

Endringen i kommunikasjonsavdelingene forklares med et økende antall medier på flere arenaer. Statsrådene og departementene er nå, i langt større grad enn tidligere, avhengige av å få til større og bedre gjennomslag i mediene for sine politiske budskap (Solumsmoen m. fl. 2007: 18). De offentlige kommunikasjonsavdelingene og den private kommunikasjonsbransjen antas i

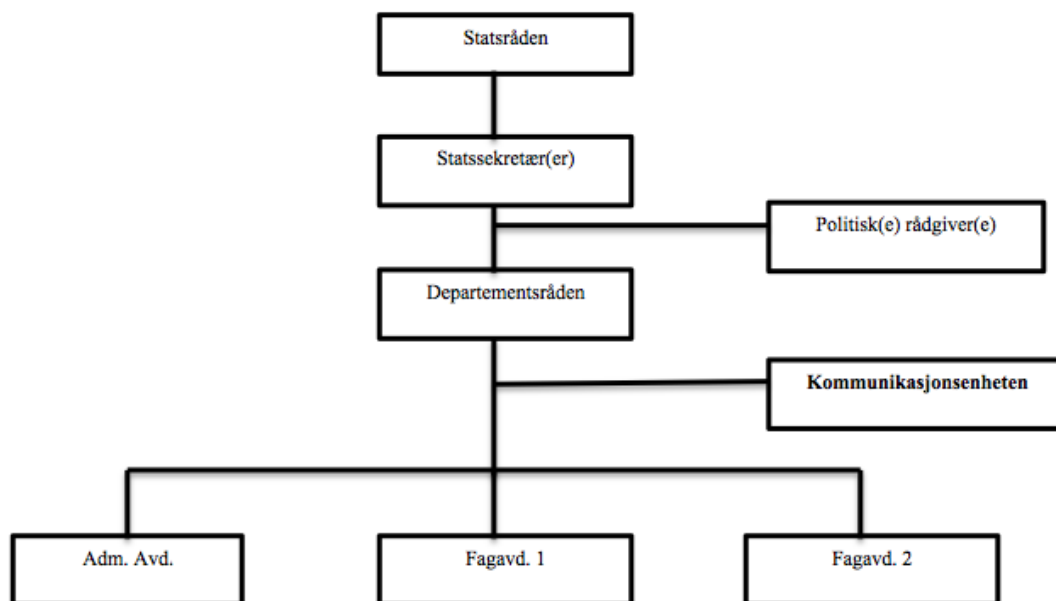
lys av medialiseringsteori å vokse på samme grunnlag, nemlig behovet for økt profesjonalisering grunnet mediernes økte makt og påvirkning (Aalberg & Jenssen 2007). De primære objektene som er blitt satt under lupen når man har ønsket å studere forholdet mellom mediemakt og politikken, er partier og politikere. I forlengelsen av dette, har det også vært vanlig å studere valgkamp og valgkampstrategier fremfor daglig politisk praksis (Krogstad og Narud 2004, Jenssen og Aalberg 2007, Karlsen 2010). Tatt mediernes økte betydning i betraktning, er det på sin plass å stille spørsmålstegn ved mangelen på forskning på andre politiske aktørers forhold til mediene, som for eksempel sentralforvaltningen som produsent av nasjonale politiske løsninger.

I forlengelsen av denne mangelen er det verdt å nevne at det samme også gjelder forholdet mellom privat og offentlig kommunikasjon, og dette samarbeidet. Departementene hyrer inn det som blant grupper i samfunnet anses å være luguber ekstern kompetanse. Noe har imidlertid blitt studert også her. Mjelva (2011) studerer primært de interne forholdene i departementene knyttet til kommunikasjonsenhetenes rolle, og deres balansegang mellom politikk og forvaltning. Den samme studien beveger seg imidlertid også inn på hvordan kommunikasjonsenhetene må tilpasse seg en stadig mer utfordrende mediehverdag, og i periferien berøres også momenter som er knyttet til i hvilke tilfeller det offentlige hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertene. Karlsen (2010) viser hvordan partiene har en skepsis til eksterne kommunikasjonsekspertene, og skiller mellom tekniske og strategiske oppgaver, hvor de eksterne ekspertene kun leies inn for å jobbe med tekniske oppgaver. Slik slipper de ikke til det strategiske fundamentet i partiene. I sin avhandling, finner Mjelva (2011) at dette ikke nødvendigvis er tilfellet i departementene, og at de eksterne ekspertene hyres inn til å jobbe med saker av både teknisk og strategisk natur.

1.3 Departementenes organisering

Før vi går videre til å se på rammeverket som danner det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven, er det på sin plass med en kort oversikt over noen av departementenes oppgaver og deres organisering. Departementene, eller regjeringskontorene, har som ansvar å forberede saker for regjeringens medlemmer og regjeringen (Christensen 2007: 49). Samtidig skal de se til at bestemmelser fra regjering og storting blir iverksatt på en effektiv måte (ibid: 49). Per 12. mai 2013 er det 17 departementer, i tillegg til statsministerens kontor (Regjeringen 2013). Statsministerens kontor ledes av den til enhver tid sittende statsminister, mens departementene

vanligvis ledes av én statsråd. Unntak finner vi imidlertid hos UD, hvor både utenriksministeren og utviklingsministeren fungerer som statsråd (Christensen 2007: 49). Ettersom departementene både er et politisk og byråkratisk beslutningssystem, har statsråden en dobbeltfunksjon som en utadvendt partipolitiker på den ene siden og som en internt fokusert departementsleder på den andre siden (ibid: 120). Den organisatoriske oppbygningen av departementene deler mange likhetstrekk, selv om det er ulikheter knyttet til blant annet antallet fagavdelinger, statssekretærer, politiske rådgivere og ansatte i hvert departement (Christensen 2007: 49). Utenriksdepartementet teller flest ansatte i den norske statsforvaltningen med sine 840 ansatte, og Fiskeri- og kystdepartementet færreste med sine 110 ansatte. En vanlig fremstilling av organisasjonsstrukturen presenteres her.



Figur 1: Departementenes interne organisering (Christensen 2007: 49).

Statssekretæren inngår i organisasjonen som departementssjefens nestkommanderende, ansatt med formålet å styrke det politiske grepet i departementene (Christensen m. fl. 2007: 50). 1-3 statssekretærer og 1-2 politiske rådgivere er vanlig i hvert departement, avhengig av størrelsen på departementet (ibid: 50). Videre er de politiske rådgiverne tenkt å skulle styrke den politiske

kapasiteten i departementet, selv om disse ikke på samme måte er innordnet i det formelle hierarkiet (ibid: 50). Som administrasjonens øverste leder i departementet står departementsråden, som har som oppgave å koordinere det faglige og administrative arbeidet i departementet. Det faglige arbeidet foregår i fagavdelingene, som ledes av en ekspedisjonssjef. Det er i 2011 104 avdelinger og 367 seksjoner i departementene, og rundt 42 ansatte per avdeling og rundt 12 ansatte per seksjon (Difi 2011). Det er i juridisk litteratur vanlig å tegne skarpe skiller mellom departementene som politisk, administrativt og faglig organ (Christensen 2007: 120). Dette er imidlertid ikke tilfellet i statsvitenskapen, og grensene mellom de ulike delene av departementene er ofte uklare og skiftende (ibid: 120). Dette igjen, fører som oppgaven vil komme inn på senere, til at det oppstår spenninger og dilemmaer i det daglige arbeidet. Christensen (2007: 120) legger imidlertid vekt på at dette er å anse som systemtrekk ved en slik organisering, fremfor å være et sykdomstrekk.

Alle departementene har også hver sin kommunikasjonsenhet, som i senere tid har fått en fast plass i organisasjonshierarkiet. Enhetene ligger som vi kan se av oversikten (figur 1) over nært opp til politisk ledelse, men noen departementer har organisert enhetene i organisasjonen ulikt dette. Utenriksdepartementet kan nevnes som eksempel, med kommunikasjonsenheten direkte underlagt de to statsrådene, mens Samferdselsdepartementet sin enhet er sidestilt med de andre fagavdelingene (Samferdselsdepartementet 2011, Utenriksdepartementet 2011). Når det kommer til kommunikasjonsavdelingenes størrelse eksisterer det, som vi senere skal se, store forskjeller mellom de ulike departementene, noe også Solumsmoen (m. fl. 2007: 10) viser i sin rapport.

1.4 Den norske kommunikasjonsbransjen

«If I was down to my last dollar, I would spend it on PR.»

Bill Gates

«En bransje i vekst» er et eksempel på en omtale av kommunikasjonsbransjens utvikling vi har blitt vant til (Kommunikasjonsforeningen, 11. Februar 2009). Kommunikasjonsforeningen, som

er Norges største faglige interesseorganisasjon for kommunikasjonsarbeidere, kunne på tidspunktet da saken ble skrevet skilte med 3000 medlemmer. Tre år senere, i 2012, er tallet 4000 medlemmer. I løpet av en periode på ti år, frem til 2012, har medlemstallet doblet seg (Kommunikasjonsforeningen, 24. April 2012). Allerede på midten av 90-tallet fant Sigurd Allern (1996: 157) at antallet ansatte i det han omtaler som «informasjonsbransjen» talte like mange medarbeidere som norsk dagspresses samlede journalist- og redaktørstab. Et lite historisk tilbakeblikk gir et interessant bilde på utviklingen fra slutten av 50-tallet, til tidlig 90-tall:

«I 1959 hadde PR-foreningen, etter ti års drift, bare 43 medlemmer. I 1990 hadde etterfølgeren, Norsk forening for informasjon og samfunnskontakt (Informasjonsforeningen), ca. 700 medlemmer.» Allern (1996: 157).

Det private har opplevd en fortsatt kraftig vekst siden tidlig 90-tall, og veksten ser ikke ut til å stagnere. Kommunikasjonsbyråenes forening, KOMM, kunne i 2011 opplyse om at byråene tilknyttet foreningen hadde en samlet omsetning på rundt 500 millioner kroner (Frøystein 19. mars. 2012). Styreleder i KOMM, Morten Woldsdal, anslo videre i 2012 at de forventet en fortsatt sterk vekst som følge av stor etterspørsel (ibid). Ifølge en rapport utarbeidet av International Communication Consultancy Organisation (ICCO), stod KOMMs medlemmer for 80 % av den totale omsetningen i det norske kommunikasjonsmarkedet, som da ble anslått å være rundt 64 millioner euro, eller rundt 470 millioner norske kroner (ICCO, mai 2011). Rapporter fra ICCO begynte å inkludere Norge fra 2007, og siden da har markedet økt med henholdsvis 10 % i 2007, 9 % i 2008, 9 % i 2009 og 10 % i 2010 (ICCO, 2004-2012). Som referansekategori kan det være verdt å se på Verdensbankens tall for den generelle økonomiske veksten i norsk økonomi, som har vært på henholdsvis beskjedne 2.7 %, 0,0 %, -1.7 % og 0,7 % i samme periode (The World Bank).

Veksten har også vært svært stor i departementene. Så sterk har veksten faktisk vært, at noen ansatte var bekymret for at kommunikasjonsenhetene var blitt for store, noe som i sin tur potensielt kunne føre til at de ble for dominerende (Solumsmoen m.fl. 2007: 22). Fra rundt 30 og 50 medarbeidere i henholdsvis 1992 og 1997, var tallet i 2007 hele 110 ansatte (Solumsmoen 2007: 10). I 2009 kunne blant annet Aftenposten (Hornburg, 16. juni 2009) melde at antallet var steget til i overkant av 122 ansatte med oppgaver primært knyttet til kommunikasjonsvirksomhet.

Som man kan lese av oversikten under, er det i dag rundt 133 årsverk i departementene som er knyttet til kommunikasjonsarbeid, noe som innebærer en økning på 9 % på tre år, og en samlet utgiftsøkning i lønnsutgifter med 18 millioner kroner fra 2005 til 2012 (Finansdepartementet, 8. Oktober 2012). Sett over et lenger perspektiv, har antallet kommunikasjonsansatte økt med 350 % i perioden fra 1992. Det utgjør en årlig gjennomsnittlig vekst på 17,5 % i den 20 år lange perioden.

<u>Departement</u>	<u>År 2005</u>	<u>År 2012</u>
SMK	3	6
AD	5	7,5
BLD	6,6	8
FIN	4	5
FKD	4,5	5,5
FAD	5	6
FD	5	12
HOD	4,8	6
JD	6	9
KRD	8	10
KD	6	9
KUD	5	6
IMD	5	6
MD	5	7
NHD	6	4
OED	4	5,8
SD	4	6
UD	12	14
SUM	99,9	132,8

Tabell 2: Oversikt over antall årsverk knyttet til kommunikasjonsarbeid i departementene basert på tall fra Finansdepartementet (8. Oktober, 2012).

1.4.1 Profesjonalisering?

I tråd med veksten snakker man også om at det har foregått en form for profesjonalisering av kommunikasjonsyrket. Profesjonalisering er imidlertid et begrep det kan være problematisk å operere med, og det er verdt å se nærmere på hva man legger i begrepet (Lilleker og Negrine 2002). Mange forfattere innen PR-litteraturen har omtalt viktigheten av å profesjonalisere yrket, uten at det har ført til at yrket er blitt en profesjon (Grunig og Hunt 1984, L'Etang 2004 og

White og Mazur 1995 i Abdullah 2011: 7). Allern (1996: 158) understreker også at det i Norge er blitt et eget yrkesfelt, men at det ikke er noen profesjon ettersom ingen fagutdanning gir en spesiell rett til å utøve yrket. Det er likevel verdt å se nærmere på om bransjen har profesjonalisert seg i større grad. Wilensky (1964: 142-146) sitt rammeverk for profesjonalisering er relevant å skissere i denne sammenheng. Ut fra rammeverket kan man se profesjonaliseringen som en prosess, med mål om å nærme seg visse kriterier. Med de fire grunnpilarer presentert av Wilensky (1964) for profesjonell utvikling, har man noe å se dagens norske kommunikasjons- og PR-arbeidere i lys av. I hvilken grad kan man si at de har blitt mer profesjonaliserte?

For det første er det avgjørende at yrket beveger seg mot å bli et yrke som utøves på fulltid. For det andre er det viktig å etablere en eller flere utdannelser knyttet til yrket, hvor akademiske og/eller profesjonelle krav må settes opp for å demonstrere hvilke kvalifikasjoner som inngår i profesjonen. For det tredje er det et mål at man etter å ha fullført denne utdannelsen, inngår i en profesjonell bransjeorganisasjon og følger kriterier og reguleringer satt av organisasjonen. Den siste pilaren er bygget opp rundt at alle medlemmene i organisasjonen må følge en viss form for «code of conduct», med klare etiske retningslinjer. Å eliminere ikke-kvalifiserte yrkesutøvere, beskytte klienter og fokusere på et service-ideal bør inngå i reguleringen av bransjen, og sanksjoner bør klart utgå fra de etiske retningslinjene. For det første er det liten tvil om at kommunikasjonsbransjens ansatte fungerer som kommunikasjonsrådgivere på fulltid. I private selskaper er det også vanlig med stillingsutlysninger som søker etter kommunikasjonsrådgivere- og sjefer, informasjonsarbeidere og så videre. *«Informasjon og samfunnskontakt er i dag en prioritert del av virksomheten både i industrien, finanssektoren og i offentlig sektor»* (Allern 1996: 155-156). Slik det har vært i lengre tid er dette fulltidsstillinger, hvor ens eneste jobb er å drive med kommunikasjonsarbeid. Det faktum at svært mange ulike fagutdannelser er samlet i ulike kommunikasjonsbyrå, kan knyttes til grunnpilar nummer to. For selv om det rekrutteres fra svært mange ulike utdanningsinstitusjoner og studielinjer, har det vært en økning i antall studieplasser knyttet konkret til PR- og kommunikasjonsfaget. I fjor kunne blant annet Høgskolen i Volda, Handelshøyskolen BI, Norges Kreative Fagskole og Markedshøyskolen melde at de ville øke antall studieplasser på linjene med PR, kommunikasjon og samfunnspåvirkning som fokus (Halvorsen og Aartun 23. Mars, 2012). Til pilar nummer tre og fire, er det verdt å merke seg at både KOMM og Kommunikasjonsforeningen har fått stadig flere medlemmer. Utover dette, har også begge organisasjonene som mål å fremme etisk forsvarlig praksis blant kommunikasjonsansatte- og byråer. Kommunikasjonsforeningen har også styrking av det etiske aspektet som ett av sine primære mål, noe som kommer frem da de skriver at

«Kommunikasjonsforeningens hovedoppgave er å styrke kommunikasjonsslaget og å fremme profesjonell og etisk forsvarlig kommunikasjon» (Kommunikasjonsforeningen 2011). Videre har Kommunikasjonsforeningen et eget etisk råd som har som oppgave å bistå foreningens medlemmer med etisk rådgivning. Foreningen har i tillegg til dette et etisk rammeverk som kan minne om pressens Vær Varsom-plakat, hvor etiske aspekter er sentrale. Kommunikasjonsansatte skal blant annet «*være redelige i alle sine gjøremål, både når det gjelder integritet, konfidensialitet, økonomiske disposisjoner og personlig oppførsel*» (Kommunikasjonsforeningen 2011). Bransjeorganisasjonen for kommunikasjonsbyråene, KOMM, setter også det etiske aspektet høyt, og skriver at formålet med organisasjonen er «*å ivareta medlemmenes faglige interesser og utvikling, fremme bransjens kvalitet og etikk, samt utbre kjennskap og forståelse for bransjen*» (Frøystein 19. mars. 2012). Videre er det flere punkter hvor etisk forsvarlig praksis er oppført i retningslinjene for medlemsbyråene. Blant annet skal en rådgiver «*oppfordre oppdragsgiver til åpenhet om kundeforholdet*», «*være åpen om hvem oppdragsgiver er*» i kontakt med andre på vegne av oppdragsgiver, «*alltid formidle sann og relevant informasjon*», og «*etterspørre dokumentasjon dersom det er tvil om oppdragsgivers påstander*» (Frøystein 19. Mars. 2012). Til slutt skal rådgiveren «*opptre på en måte som fremmer respekt for, og tillit, til kommunikasjonsslaget, rådgiverrollen og KOMM*» (Frøystein 19. Mars. 2012). KOMM opererer også med en sertifisering av sine medlemsbyråer. Sertifiseringen skal fungere som et kvalitetsstempel, og i samarbeid med den internasjonale bransjeorganisasjonen ICCO, Det Norske Veritas (DNV) og medlemsbyråene, skal sertifiseringen videre sikre «*profesjonalitet og kvalitet*» (Frøystein 19. Mars. 2012). Disse eksemplene er en indikasjon på en stadig sterkere organisering, med klare retningslinjer å forholde seg til. For Kommunikasjonsforeningens medlemmer sin del, har de et eget etisk råd å forholde seg til, i tillegg til retningslinjene presentert. Også KOMM har slike retningslinjer, i tillegg til at medlemskap i organisasjonen krever en bestemt sertifisering, utviklet i samarbeid med den internasjonale kommunikasjons-bransjeforeningen. Det er imidlertid ikke gitt at disse retningslinjene overholdes, da sanksjoner for brudd på retningslinjene ikke oppgis. Formuleringen som kommer før de ulike retningslinjene i Kommunikasjonsforeningens rammeverk eksemplifiserer dette, hvor ordlyden er som følger: «*Medlemmer i Norsk kommunikasjonsforening tilstreber å(...)*» (Kommunikasjonsforeningen, 2012). Det er med andre ord ikke noe krav i seg selv, og det opplyses heller ikke om sanksjoner slik Wilensky (1964: 143) fremmer som ønskelig dersom det skulle forekomme brudd på disse retningslinjene. KOMM oppgir imidlertid en noe annen holdning i sine vedtekter, hvor sanksjoner nevnes. Styret i organisasjonen tar seg av disiplinærsaker, og opererer med tre former for sanksjoner: skriftlig advarsel, skriftlig reaksjon med advarsel om eksklusjon og eksklusjon (Frøystein 19. Mars. 2012). Det er altså momenter som tyder på at man har kommet langt i organiseringen av ansatte- og

byråer i kommunikasjonsbransjen- og yrket, men det er tydelig at flere ting gjenstår. Tatt dette i betraktning; har den norske kommunikasjonsbransjen blitt mer profesjonalisert? Ett svar er ja, fordi utviklingen i lys av dette rammeverket tyder på at man er godt på vei når det gjelder flere av pilarene. Samtidig er det som vi har sett fremdeles flere ting som kan gjøres i retning av å bli mer profesjonaliserte.

2 TEORETISK RAMMEVERK

For å kunne besvare den definerte hovedproblemstillingen er det nødvendig med et teoretisk bakteppe som senere kan vurderes i forhold til de empiriske analysene. Før det gjøres rede for den metodiske tilnærmingen i denne oppgaven, presenteres her det teoretiske rammeverket som vil være med å belyse hva det vil være relevant å legge vekt på i nettopp denne studien. Til å begynne med presenteres bakteppet for situasjonen departementene som politisk aktør befinner seg i, nemlig tesen om den medialiserte politikken. Deretter forsøkes det å gjøre rede for hvor i forskningsuniverset denne oppgaven bør plasseres. Etter dette, vil de teoretiske bidragene som konkret danner rammeverket å studere problemstillingen opp mot, presenteres. Disse bidragene vil igjen være delt inn etter de tre spørsmålene som utgjør «forholdet» som studeres, nemlig hvorfor eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn, hvordan samarbeidet mellom dem og departementene arter seg, og om partene oppfatter at samarbeidet kan påvirke deres legitimitet.

2.1 Medialisering av politikken

Som bakteppe for denne oppgaven ligger tesen om den medialiserte politikken (Asp 1986, Jenssen og Aalberg 2007). Tesen omhandler hvordan politiske aktører og institusjoner påvirkes av, og videre hvordan de tilpasser seg endringer som forekommer i mediene (Jenssen og Aalberg 2007: 10). På generell basis har medienes økte betydning, makt og innflytelse i samfunnet vært grundig studert over lengre tid både internasjonalt (Lazarsfeld og Katz 1955, McCombs og Shaw 1972, Gerbner og Gross 1976, Habermas 1991, Noelle-Neumann 1993) og nasjonalt (Allern 1997, Wahlahl 1998, Aalberg og Elvestad 2005, Aalberg og Jenssen 2007). Mer spesifikt har medienes påvirkning på politikken, og vice versa, vært et yndet studieobjekt i statsvitenskapen. Der hvor mediene før fungerte som mikrofonstativ for politikere, har deres makt gradvis *«økt til et nivå der vi ikke bare kan si at politikeres, partiers og regjeringers skjebne avgjøres i mediene, men også i stor grad av mediene»* (Jenssen og Aalberg 2007: 7). Det politiske systemet er med andre ord i svært høy grad påvirket av og tilpasset kravene som massemediene stiller (Asp 1986: 369). Det er vanlig å operere med fire mer eller mindre distinkte faser når man omtaler medienes politiske utvikling i Norge. En kort gjennomgang av disse fasene, samt drivkreftene bak de større endringene som har manifestert seg i etterkant av andre verdenskrig, er på sin plass.

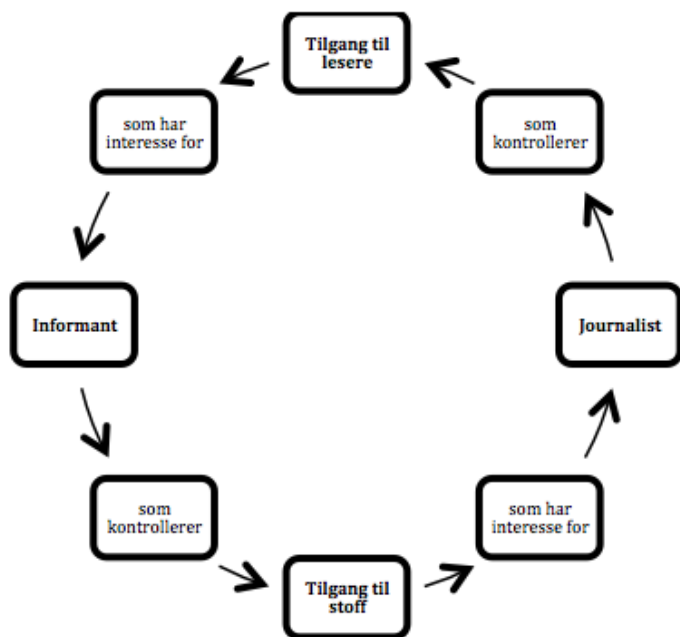
<u>Fase 1</u> Mediene som KANAL (1945-57)	<u>Fase 2</u> Mediene som ARENA (1961-69)	<u>Fase 3</u> Mediene som AKTØR (1973-91)	<u>Fase 4</u> Mediene som REGISSØR/ SCENE (1992-)
--	--	--	--

Figur 2: De historiske utviklingsfasene i mediens politiske rolle i Norge (basert på Bjørklund (1991) og Østbye (1997) i Jenssen og Aalberg (2007: 252).

Maktforholdet som i dag eksisterer mellom mediene og politikerne er ikke nytt, og kjennetegner en periode som har vært gjeldende i Norge i omtrent tjue år. Samtidig har forholdet ikke alltid vært slik det er i dag, og mediene har historisk sett aldri hatt så stor makt og innflytelse som nå (Jenssen og Aalberg 2007: 250). Bjørklund (1991: 278) og Jenssen og Aalberg (2007:251) viser hvordan forholdet de første årene etter krigen var dominert av partiene og deres viktigste våpen; partiavisene. Redaktørene fungerte som politiske kompanjonger for sine respektive partier, og avisene som rene partikanaler (Jenssen og Aalberg 2007: 251). Situasjonen endret seg utover på 60-tallet ved at avisene i større grad tok hensyn til andre synspunkter enn partienes, og endret ifølge Jenssen og Aalberg (2007: 251) gradvis karakter fra å være en kanal til å bli en arena for politisk utfoldelse. Videre, og som følge av flere endringer, blant annet gjennom det faktum at fjernsynet ble et viktigere medium, og gjennom at journalistikken utviklet sin egen yrkesideologi i form av ”journalismen”, ble de økonomiske og formelle båndene mellom partiavisene og partiene ytterligere svekket utover på 1970-tallet (Jenssen og Aalberg 2007: 251). Resultatet ble partier og politikere som mistet makt og innflytelse til fordel for mektigere medier som i denne perioden i større grad fungerte som en politisk og selvstendig aktør på lik linje med andre politiske aktører (Jenssen og Aalberg 2007: 251). Gjennom stadig større dekning av politikk som følge av flere medieaktører, og gjennom at man stadig marginaliserte andre politiske arenaer til fordel for fjernsynet, har mediene siden tidlig 90-tallet inntatt en rolle som regissør i det politiske landskapet (Jenssen og Aalberg 2007: 252). Resultatet, etter partiorganisasjonenes synkende medlemstall og partipressens bortgang, er at mediene er blitt den viktigste arenaen for politikere som ønsker å nå ut til folket. Jenssen og Aalberg (2007: 10) viser til blant annet Skjeie (2001) og Bjørklund (1991) som studerer hvordan mediene setter dagsorden for statsrådene, og hvordan de spiller opinionen ut mot politiske ledere.

Politikere har blitt avhengige av mediene for å nå ut til folket, og som et resultat av denne utviklingen har de blitt nødt til å utvikle strategier for å ta tilbake noe av makten de har mistet. Mediene på sin side, forstår at de politiske kildene benytter seg av strategier for å få oppmerksomhet, og utvikler motstrategier mot dette igjen (Jenssen og Aalberg 2007: 10, Hernes 1978). I den skandinaviske klassikeren om medienes makt i samfunnet og i politikken, «Måktiga massmedier», betegner Asp (1986: 361) forholdet mellom de to aktørene som en stillingskrig hvor begge parter kontinuerlig utvikler nye strategier for å forsvare seg mot hverandre i det som omtales som en «medialiseringsspiral». Ut fra et slikt syn er det lett å se forholdet bare som preget av konflikt. Samtidig er det viktig å være klar over at forholdet også bærer preg av å fungere som en form for symbiose.

Journalister har behov for kilder med informasjon, og kildene trenger mediene for å få oppmerksomhet (Eide 1991: 120-122). Forholdet beskrives også som et bytteforhold, blant annet av Hernes (1975: 40-41) og Allern (1997: 58). Tesen er at informasjonen kilden sitter inne med, byttes mot oppmerksomheten journalisten kan gi kilden ved å gjøre informasjonen om til redaksjonelt innhold (Hernes 1975). Allern (1997: 49) karakteriserer forholdet som en forhandlingsrelasjon hvor begge parter handler strategisk med mål om å oppnå en fordel, uten at det i realiteten foregår kjøp og salg av informasjon. På bakgrunn av ”journalismen” og journalistenes norm om uavhengighet, ønsker journalister ofte ikke å vedkjenne seg denne relasjonen (Allern 1997: 49). Også Raaum (1978) har vist til forskjellen mellom medienes doktrine og deres antatte rolle som en fjerde statsmakt, og medienes faktiske hverdag, i det han omtaler som myten om den fjerde statsmakt. Gans (1980: 116) sammenlikner videre forholdet med en tango, hvor det behøves to til å utføre dansen, og hvor både journalister og kilder kan lede. Likevel er det som oftest kildene som leder (Gans 1980: 116). Byttemodellen (figur 3) basert på Hernes (1975: 40-41) finner vi blant annet i Allern (1997: 58) og Halse (1975), og modellen viser at forholdet mellom kilder og journalister ikke bare er preget av konflikt.



Figur 3: Bytteforholdet mellom kilder og journalister (Hernes 1975: 40-41, Allern 1997: 58, Halse 1975).

Departementene er en del av den nevnte medialiseringsspiralen, og som følge av dette har de også et behov for å håndtere situasjonen de befinner seg i. I denne oppgaven er dette et viktig bakteppe å ha med seg, da det er tydelig at de for å håndtere den medialiserte virkeligheten de befinner seg i, er avhengig av innleide kommunikasjonstjenester. Disse tjenestene, og forholdet mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonsekspertene, er fokus i denne oppgaven, og det er en lite kontroversiell antakelse å si at medialiseringen er skyld i behovet departementene står overfor i sitt kommunikasjonsarbeid.

Før vi nå tar med oss dette bakteppet og legger fokus på de teoretiske bidragene som danner utgangspunkt for å besvare problemstillingen i denne oppgaven, er det først nyttig å se nærmere på hvor i forskningsuniverset denne oppgaven hører hjemme.

2.2 Plassering av studien

Som nevnt innledningsvis er forskningsområdet denne oppgaven beveger seg inn på preget av mindre etablert litteratur. I lys at nettopp dette faktum, er det kanskje enda viktigere å være

oppmerksom på hvor oppgaven bør plasseres i forskningsuniverset. Med dette målet for øyet vil det i denne delen bli presentert to forskningsfelt av spesiell relevans for denne oppgaven. Som vi skal se er det momenter ved begge feltene, henholdsvis political public relations og government communication, som kan knyttes til denne oppgavens tematiske fokus. Sett i lys av medialiseringsteori kan man si at begge disse forskningsområdene har vokst frem som viktige felt nettopp på grunn av denne medialiseringen av politikken. Både mediene og politikerne deltar i det vi har omtalt som en medialiseringsspiral, og begge parter har blitt mer avhengig og mer utfordret av hverandre. I forlengelsen av dette har også forholdet mellom dem blitt viktigere å studere, og skapt grobunn for flere forskningsområder med dette som fokus.

2.2.1 Political Public Relations

«While political public relations as a concept and research field is rather new, the practice of political public relations is probably as old as politics and society itself» (Strömbäck og Kiouisis 2011: 1).

Political public relations (PPR) som forskningsfelt er nært beslektet med public relations (PR). I likhet med PR har begrepet PPR mange assosiasjoner knyttet til seg, og koplingen til propaganda er for mange nærliggende (Martinelli i Strömbäck og Kiouisis 2011: 33). Forskerne innen PPR-teori har imidlertid for lengst forkastet oppfatningen av feltet som knyttet til propaganda og misledende, falsk og selektiv informasjonsspredning, og mener feltet har fokus på å bygge gunstige relasjoner mellom de politiske aktørene og andre nøkkelaktører

«Modern political relations aims to build relationships with other to help achieve political goals, and certainly long-term positive relationships cannot exist when one party aims to deceive, to overpower, or to isolate the other from the truth» (Martinelli i Strömbäck og Kiouisis 2011: 33).

Flere i litteraturen mener det eksisterer et gap mellom de to nært beslektede forskningsfeltene, hvor PR-litteratur vitner om for lite kunnskap til hva som skiller det politiske felt fra andre felt,

og hvor PPR-litteraturen i for liten grad kjenner til det teoretiske fundamentet i PR (Strömbäck og Kioussis 2011: 2). Til tross for at de to feltene er nært knyttet til hverandre, kan fokuset i de to ulike feltene være et viktig skille mellom dem. PPR kan i karakteriseres som PR i en politisk kontekst (Strömbäck og Kioussis 2011: 7). En definisjon av PPR må derfor integrere både forskning og teori på PR-feltet, samtidig som et politisk aspekt på legges til. Strömbäck og Kioussis (2011: 8) foreslår følgende definisjon:

«Political public relations is the management process by which an organization or individual actor for political purposes, through purposeful communication and action, seeks to influence and to establish, build and maintain beneficial relationships and reputations with its key publics to help support its mission and achieve its goals.» (Strömbäck og Kioussis 2011: 8).

Andre har foreslått en mer medieorientert definisjon, og blant annet McNair (2002: 7) hevder at PPR handler om *«media and information management tactics designed to ensure that a party receives maximum favorable publicity, and the minimum of negative.»* Strömbäck og Kioussis (2011: 9) mener imidlertid at denne definisjonen ikke er i tråd med dagens forskning innen PPR, men at den heller representerer et klassisk syn politisk kommunikasjon-litteratur ofte har på PR. Den er heller en smal definisjon som primært ser PPR som knyttet til medie-, omdømme- og informasjonskontroll, hvor deres egen definisjon er en bredere og mer inkluderende definisjon (Strömbäck og Kioussis 2011: 9). Videre tar McNair (2002: 7) sin definisjon kun hensyn til partier, der hvor alle aktører som opererer i en politisk kontekst, det være seg tenketanker, organisasjoner knyttet til partier, eller bedrifter som forsøker å påvirke politiske prosesser, inkluderes hos Strömbäck og Kioussis (2011: 9).

Et annet forhold som skiller PPR fra PR-feltet, er konteksten de politiske aktørene opererer i. Satt opp mot ikke-politiske aktører, står politiske partier, myndigheter og andre politiske instanser overfor et langt mer komplekst og krevende landskap. De politiske aktørene er langt mer synlige, og de har typisk et stort ansvar i samfunnet de opererer i. Som Strömbäck og Kioussis (2011: 18) skriver er miljøet de befinner seg i mer heterogent, ustabilt, diversifisert, turbulent og i større grad preget av konflikter.

I tråd med definisjonen presentert av PPR søker departementene gjennom kommunikasjon å påvirke og etablere gunstige relasjoner med og omdømme blant nøkkelaktører

for å nå sine overordnede mål. Departementene er, som Strömbäck og Kiouisis (2011: 9) nevner, en aktør som opererer i en politisk kontekst. Den innleide ekspertisen er knyttet til kommunikasjonsfunksjonen i departementene, og kan i så måte anses å være et ledd i å bedre departementenes kommunikasjon. Vi studerer i denne oppgaven hva som er årsaken til at departementene ser det som nødvendig å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, og hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg. Hvordan de involverte partene vurderer samarbeidets påvirkning på sin egen legitimitet studeres også. Disse momentene kan relateres til feltet PPR. Som vi skal komme inn på nå er det imidlertid en annen tradisjon som også kan knyttes tett opp mot denne oppgaven, nemlig government communication.

2.2.2 Government communication

Befatter government communication seg i periferien i politisk kommunikasjons-forskning, eller om fortjener status som et eget felt, spør Karen Sanders (i Strömbäck og Kiouisis 2011: 255). Spørsmålet i seg selv indikerer at feltet det nå skal gjøres rede for, er et understudert felt. *«Indeed, government communication is rarely considered as a field in and of itself»* (Sanders i Strömbäck og Kiouisis 2011: 256).

Det finnes ingen systematisk gjennomgang av hvordan en skal definere government communication (GC), og feltet anses sjelden å være et eget felt i litteraturen. Sanders (i Strömbäck og Kiouisis 2011: 256) peker imidlertid på tre kjennetegn ved det hun mener er mulig å skille ut som spesielt for feltet GC. Det første av disse kjennetegnene er makt. Hvordan makt oppnås og utøves gjennom kommunikasjon står her sentralt. For det andre er studier av myndighetenes forhold til medier og journalister. Som den medialiserte politikk-tesen foreslår, er mediene blitt en viktig politisk aktør. Cook (2005: 3 i Strömbäck og Kiouisis 2011: 259) går så langt som å hevde at *«news media today are not merely part of politics: they are part of governments»*. Det tredje aspektet som inngår i GC, er knyttet til myndighetenes demokratiske rolle og oppgaver. Normative spørsmål om i hvilken grad deres kommunikasjon oppfyller myndighetenes mening og ytelse i konstitusjonelle demokratier er sentralt (Sanders i Strömbäck og Kiouisis 2011: 257).

Som det utforskede feltet GC er, er det flere hindringer som gjør at feltet forblir på stedet hvil. For det første er det knapt gjort noen forsøk i å tilnærme seg noen form for definisjon. For det andre er forskningen knyttet til feltet i all hovedsak, og med få unntak, sentrert rundt amerikanske data, hvorav studier av presidentens kommunikasjon står for broarten av

dette igjen (Sanders i Strömbäck og Kioussis 2011: 260). I likhet med political public relations er det her fokus på at myndighetene opererer i en politisk kontekst langs flere dimensjoner, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Videre er aktørene direkte eller indirekte valgt av folket, og satt til å forvalte deres vilje, og som resultat av dette er de også ekstra synlige. Gjennom å omtale deres rolle som kompleks, legger Sanders (i Strömbäck og Kioussis 2011: 265) at myndighetene må ta hensyn til mål, behov, publikum, definisjoner og ressurser.

Denne oppgaven rører ved flere av momentene nevnt over, og kan i så måte også relateres sterkt til det som av Sanders (i Strömbäck og Kioussis 2011) omtaler som GC. Forholdet mellom kommunikasjonsavdelingene i departementene på den ene siden, og journalister og medier på den andre, blir belyst. Det er også en oppfatning om at dette forholdet, i lys av medialiseringsteori, har dannet store deler av behovet for å hyre inn nettopp eksterne kommunikasjonsekspertter. Gjennom å studere hvordan samarbeidet kan påvirke de to aktørenes legitimitet, knyttes også departementenes demokratiske rolle som ansvarlige for viktige oppgaver i samfunnet, og de eksterne kommunikasjonsekspertenes noe frynsete rykte, til feltet. Debatten skissert innledningsvis berører også i noen grad problematikken rundt departementenes og de eksterne kommunikasjonsekspertenes normative funksjoner i samfunnet.

Vi kan med andre ord si at denne oppgaven kan legges til både PPR og GC. Sistnevnte er kanskje i enda større grad relevant når vi studerer sentralforvaltningens innleie av eksterne kommunikasjonsekspertter, da denne mer spesifikt ser på nettopp nasjonale myndigheters kommunikasjonsarbeid.

2.3 Hvorfor leier de inn?

I denne oppgaven vil årsaken til hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter som nevnt studeres både på et mer overordnet strukturelt nivå, og i dybden. De teoretiske bidragene som presenteres i denne delen, har som mål å kunne belyse disse to delene hver for seg. Der hvor kultur- og myteperspektivet har som mål å belyse mer strukturelle forklaringsvariabler, har resterende teori mål om å danne et rammeverk for å studere mer i dybden hvorfor departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter. Sammen vil de tilføre denne delen av oppgaven er bredt spekter av teoretiske tilnærminger som vil gjøre det

mulig å si noe om hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspert, som utgjør den første delen av forholdet mellom de to aktørene som studeres.

2.3.1 Kultur- og myteperspektivet

I litteraturen benytter man seg innenfor offentlig politikk og administrasjon av noen større perspektiver når man søker å belyse eller å forklare offentlige organisasjoners handling. Her vil det bli gjort rede for deler av to av disse perspektivene, og departementene er de offentlige organisasjonene som står i sentrum. Målet er at perspektivene skal danne et utgangspunkt for å kunne diskutere funnene i kartleggingen av hvilke tjenester departementene har hyret inn eksterne kommunikasjonsekspert til, og hvor store utgifter som har vært knyttet til dette. I motsetning til i dybdestudien, vil det i kartleggingsdelen bli lagt mer vekt på strukturelle trekk ved alle departementene. Det blir en mer generell analyse av hva som kjennetegner situasjonen per dags dato, samtidig som det potensielt vil belyse hvilke momenter det vil være interessant å studere i fremtiden. Av de to perspektivene som blir presentert, vil det først bli gjort rede for det som omtales som kulturperspektivet. Deretter vil myteperspektivet bli presentert.

Kulturperspektivet: organisasjon versus institusjon

Kulturperspektivet ser på de uformelle normene og verdiene som vokser frem over tid, og som får betydning for en organisasjon (Christensen m. fl. 2009: 52). Kulturen er det som gjør en organisasjon til en institusjon, og man kan se de formelle strukturene som utgjør en organisasjon som skjelettet, hvor de institusjonelle normene og kulturen utgjør kjøttet og blodet som er resten av kroppen (Christensen m. fl. 2009: 52). Organisasjonen utvikler, som Selznick (1957: 17) skriver, en egenverdi utover «*the technical requirements of the task at hand*». De spesielle trekkene ved en organisasjon, de som utvikles over tid og som «sitter i veggene», er med på å gjøre organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig. En form for robusthet oppstår gjennom institusjonaliseringen, både av strukturer, rutiner og beslutningspraksiser (March og Olsen 1989 i Trondal 2005: 9). På den andre siden får den også andre kvaliteter som gjør at en kan løse oppgaver bedre.

Måten kulturen har betydning for hvilke valg organisasjonen tar, er knyttet til begrepet matching. Christensen m. fl. (2009:59) beskriver det som en matching mellom vurderingen av spørsmålene om hvilken situasjon man står overfor, hvilken identitet som preger organisasjonen og hva som forventes av organisasjonen i denne situasjonen. Det er flere veier til denne matchingen. Blant annet vil valgene styres av tidligere erfaringer, eller læring av erfaringer, og tidsmessig nærhet, altså at beslutninger og valg som er tatt i tidsmessig nærhet får forrang over valg tatt før. En spesielt viktig forklaringsfaktor i kulturperspektivet er organisasjonens historie. Hvilke mål man setter seg i begynnelsen av organisasjonens liv, vil ha mye å si, og vil være vanskelig å forandre, selv om omverdenen rundt endrer seg. Som resultat av ulike kulturer, og ulike beslutninger og erfaringer, vil det *«utkrySTALLISERE seg systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmer i en offentlig organisasjon»* (Christensen m. fl. 2009:61).

Trondal (2005: 13) finner i sin studie av departementenes endringsmønster knyttet til EØS-avtalen at nyere departementer, deriblant Miljøverndepartementet, i større grad har gjennomført endringer enn eldre departementer. Blant annet har Utenriksdepartementet og Finansdepartementet endret seg i langt mindre grad. Tesen er som tidligere nevnt at departementer med mer kulturell institusjonalisering vil være mer robuste mot påvirkning og endring.

Myteperspektivet

Det andre perspektivet som redegjøres for i denne delen, er som nevnt myteperspektivet. Argumentet er at organisasjoner opererer i et landskap hvor de fra sine omgivelser konfronteres med normer for hvordan de bør drives, kalt myter. Videre forsøker organisasjonene å inkorporere disse i sin praksis. Som resultat av dette, er argumentet av organisasjonene blir mer like, i hvert fall på overflaten (Christensen m. fl. 2009: 75). Dette står i noen grad i kontrast til kulturperspektivet, hvor organisasjonene er antatt å bli mer ulike. Ideene bak mytene kan ofte være knyttet til hva som er på moten, og noe «alle» organisasjoner bør inkorporere i en viss tidsepoke. Christensen m. fl. (2009: 76) omtaler en myte som *«en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon»* og *«det er en oppskrift som gjerne begeistrer og vekker oppmerksomhet, og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner»*. Man skiller gjerne mellom to typer myter, rasjonaliserte og institusjonaliserte myter. Der hvor førstnevnte kjennetegnes av at det er skapt en overbevisning om at myten er et effektivt virkemiddel for å oppnå konkrete mål,

til tross for at myten ikke er vitenskapelig basert, men en tro på den er nettopp det (Christensen m. fl. 2009: 77). Den andre formen for myter, den institusjonaliserte, kjennetegnes ved at den tas for gitt som tidsriktig, effektiv og den «naturlige» måten å organisere på. Slike myter er selvfølgeliggjort og nærmest selvbegrunnende (ibid: 77).

Det kan ofte være vanskelig å vite hvor oppskrifter og myter kommer fra, men Christensen m. fl. (2009: 83) viser blant annet til konsulentselskaper, organisasjoner innen høyere utdanning og mediebedrifter som viktige utviklere/produsenter av, og formidlere/transportører av myter. Som et siste ledd i å få myter inkorporert i organisasjoner, fungerer også disse instansene i noen grad som autorisatorer, som ”i kraft av sin posisjon og status har evne til å autorisere bestemte oppskrifter slik at det i mange tilfeller virker inn på deres popularitet og spredningsevne” (Christensen m. fl. 2009: 83).

Mytene kan inkorporeres på ulike vis, og står i noen grad i kontrast til kulturperspektivet som mener kulturen vil være med å gjøre organisasjonen robust og motstandsvillig til slike myter. Ved normativt basert adoptering implementeres mytene som følge av ulike faggrupper sine felles profesjonsnormer-, verdier- og kunnskaper. En annen form for adoptering kalles mimetisk adoptering, og går ut på at organisasjoner tar etter andre organisasjoner som man oppfatter har suksess og anseelse, for så å prøve å etterlikne dem. Til slutt finnes det organisasjoner som ser seg nødt til å tilpasse myten etter hva som fungerer for dem selv, omtalt som oversettelsesteorien.

Alternative strukturelle forklaringer

Det kan også være andre strukturelle grunner til forskjellene mellom departementenes grad av innleid ekspertise enn alder og ønsket om å inkorporere myten de eksterne kommunikasjonseksperter representerer. Egeberg (2012: 78) viser blant annet hvordan organisasjonens størrelse, altså antall ansatte i departementene i mitt tilfelle, kan ha følger for hvor stor kapasitet departementene har til å løse oppgavene sine. Ut fra dette kan en kanskje tenke seg at de store departementene vil ha mindre behov for å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter enn de små departementene. Ettersom departementenes kommunikasjonsavdelinger er enhetene med hovedansvaret for departementenes kommunikasjonsoppgaver, kan det imidlertid tenkes at det er kommunikasjonsavdelingenes størrelse som avgjør. I tråd med Egebergs (2012: 78) argument, vil i så fall departementer med

større kommunikasjonsavdelinger ha mindre behov for eksterne kommunikasjonseksperter ettersom de vil ha større kapasitet til å løse oppgavene selv.

Teorien det til nå har blitt gjort rede for, tilhører delen av analysen som knyttes til den overordnede og strukturelle analysen i kartleggingskapittelet. De teoretiske bidragene som følger nå, vil ha som mål å kunne belyse relevante momenter i dybdeanalysen.

2.3.2 Kompetansebehov

Veksten i den private kommunikasjonsbransjen har vært markant de siste tiårene. Det samme gjelder kommunikasjonsstabene i det offentlige og i departementene. I tråd med denne veksten, kan man også snakke om at det har foregått en profesjonalisering av nettopp dette arbeidet. Likevel er det, som denne oppgaven er et resultat av, tydelig at det offentlige fremdeles ser et behov for å hyre inn ekstern kompetanse fra private kommunikasjonseksperter. Det er dette faktum sett opp mot utviklingen de siste ti årene som fordrer spørsmålet: hvorfor har det offentlige et behov for å leie inn ekstern kompetanse? Hva er det de eksterne aktørene kan bidra med, som kommunikasjonsenhetene i departementene ikke har mulighet til å gjøre selv? Er det slik at de private byråene og kommunikasjonsekspertene er mer profesjonelle, og at det derfor er behov for dem? For å belyse dette, er det ønskelig å benytte et annet rammeverk for profesjonalisering, presentert i Webb og Kolodny (2006).

Selv om Webb og Kolodny (2006: 338) skriver om profesjonelle i politiske partier, kan deres bidrag ses også i bredere forstand, og i så måte også anvendes til å vurdere kommunikasjonsansatte i privat og offentlig sektor. I tillegg til at man har utarbeidet etiske koder og retningslinjer, slik Wilensky (1964) skisserer, hevder Webb og Kolodny (2006: 338) at det er tre karakteristikk som kjennetegner profesjonelle. Den første karakteristikken, som også veier tyngst, er *ekspertise*, som innebærer at personen må være i besittelse av en kompetanse som andre ikke er i besittelse av. De har helt enkelt noe å bidra med som andre ikke har. *Autonomi* er det andre kjennetegnet, og tilsier at den profesjonelle har en kompetanse som gjør at personen, til tross for å måtte svare for «klienten», nyter en stor grad av autonomi og at «*she cannot be dictated to by line managers*» (Webb og Kolodny 2006: 338). Til slutt trekker de frem *mobilitet*, som representerer den profesjonelle sin gode mulighet til å selge sin kompetanse på eksterne markeder. Et resultat av dette er at de lett kan forflytte seg mellom sektorer og ulike arbeidsgivere.

Blant de tre nevnte kriteriene, er det spesielt ett av dem det er interessant å se nærmere på, nemlig ekspertise, som ifølge Webb og Kolodny (2006: 338) er det mest sentrale. Er det slik at de innleide kommunikasjons ekspertene har en kompetanse som de kommunikasjonsansatte i departementene ikke har, og at de i så måte er mer profesjonelle langs ekspertise-dimensjonen? Mjelva (2011: 53-54) finner i sin avhandling at det eksisterer et skille hva gjelder kompetanse, spesielt når det kommer til større kampanjer og medietrening, og i den samme studien (Mjelva 2011: 80) settes det spørsmålsteget ved om ikke *«kommunikasjonsarbeidere har høyere tillit til kommunikasjonskonsulenter, ettersom de deler arbeidsoppgaver og ansatte i kommunikasjonsenhetene gjerne kan ha jobbet som konsulenter tidligere»*. Dette vil i så fall være et tegn på at deres oppgaver og kompetanse er av noe lik karakter.

Allern (1996: 166) skiller mellom åtte kategorier av områder disse private ekspertene jobber med: 1) samfunnskontakt, 2) medierelasjoner, 3) markedskommunikasjon, 4) økonomisk informasjon, 5) intern kommunikasjon, 6) informasjonsavdeling «på utleie», 7) krisekommunikasjon og 8) forretningsmessig overvåking. Det er naturlig å tenke seg at de private kommunikasjonsbyråene som har oppdrag for flere kunder, og driver kommunikasjonsarbeid på flere områder, kan ha tilegnet seg mer og andre former for kompetanse enn de ansatte i departementene. På den andre siden finner Karlsen (2010) i sin studie at partiledere mener eksterne kampanjekonsulenter ikke kjenner nok til det politiske landskapet, og flere meldte i studien om misnøye med tidligere resultater hvor eksterne konsulenter ble leid inn. Som en av partilederne i studien formulerer det å samarbeide med eksterne eksperter: *«One say that you cannot sell politics like you sell soap, but that is their culture – selling soap»* (Karlsen 2010: 208). En skal være forsiktig med å sidestille politiske partiers politiske landskap med sentralforvaltningens, men det er likevel relevant å legge til grunn av begge aktørene opererer i nettopp et politisk landskap. Således er det også interessant å studere om de kommunikasjonsansatte i departementene også opplever at de sitter med en kompetanse som de eksterne ekspertene ikke er i besittelse av. I forlengelsen av dette, og dersom en antar at de sitter på ulik kompetanse, er det et moment det er verdt å studere. Er det slik at samarbeidet mellom de to aktørene, som sitter på ulike kompetanse, fungerer slik at de ulike partene tilegner seg den andre partens kompetanse? Foregår det en form for kompetansediffusjon mellom de to partene? Dersom det er en oppfatning om at de eksterne konsulentene ikke kjenner til det politiske landskapet, kan de kanskje øke sin kompetanse på dette området gjennom å jobbe for departementene. Og på den andre siden, kan kanskje de kommunikasjonsansatte i departementene få ny kompetanse gjennom det samme samarbeidet.

2.3.3 Et spørsmål om kapasitet?

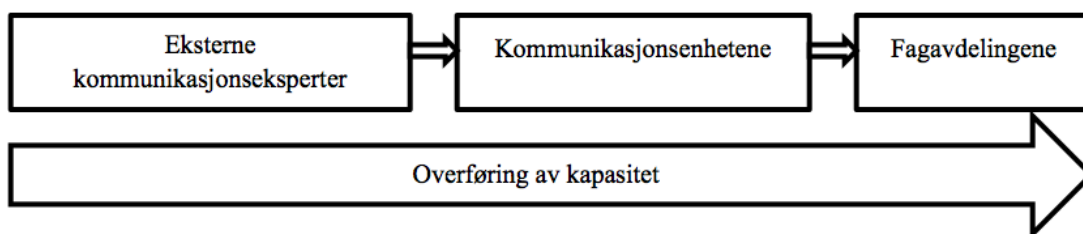
Vi har nå sett på ulike momenter som potensielt kan forklare hvorfor departementene leier inn eksterne kommunikasjonseksperter på bakgrunn av mangel på kompetanse. Mjelva (2011) finner imidlertid at også kapasitetshensyn kan være med og forklare hvorfor departementene anser det som nødvendig å hyre inn ekstern hjelp. I rapporten «Hva skjer i departementene» (Solumsmoen m. fl. 2011) identifiseres flere utfordringer departementene står overfor i en stadig mer medialisert tilværelse, hvor politikkformidling tillegges stadig større vekt. Utviklingen i mediene utgjør en økende belastning for departementene. Som et eksempel på belastningen kan det trekkes frem at Samferdselsdepartementet i første halvår i 2010, alene fikk 563 henvendelser fra journalister (Solumsmoen m. fl. 2011: 11). For det første lider, ifølge rapporten, arbeidet til departementet i sin helhet av økt tempo. Det kreves umiddelbar respons på mediehenvendelser, straks-håndtering av negative medieoppslag, at fagavdelingene straks er «på ballen» og leverer egnet nyhetsstoff til kommunikasjonsenhetene (ibid: 22). «*Når tidspresset er som verst, opplever enkelte også at kommunikasjonsenheten forenkler og tilpasser fagstoff uten å konsultere fagavdelingene*» (ibid: 22). For det andre lider både politikkutforming og politikkgjennomføring av den pressede kapasiteten. I politikkutformingen blir det stadig kortere frister, i noen tilfeller uforsvarlig korte, og mer langsiktige og grundige analyser blir det for lite kapasitet til. Det samme gjelder når det kommer til gjennomføring av politikken, hvor kapasiteten også er presset (ibid: 39). Solumsmoen (m. fl. 2011: 20-21) viser hvordan flere av informantene er bekymret fordi:

«(...)embetsverkets faglige uavhengighet blir stilt overfor et økende press om å lage ”salgbart” nyhetsstoff av faglig kompliserte problemstillinger. Behovet for et mer lettfattelig språk for å nå igjennom i mediene kan også gå på bekostning av nødvendig faglig presisjon. Som en formulerte det: ”Vi blir mer opptatt av å pakke inn enn av hva som er i selve pakken.»

En annen kapasitetstyv er målet om økt åpenhet og transparens i departementene. Man kan for så vidt se dette i relasjon til den generelle økte pågangen, men her er det også et aktivt valg fra departementenes side. Selve oppbyggingen av egne kommunikasjonsenheter kan også ses i lys av dette (Solumsmoen m. fl. 2011: 49). Med økt åpenhet følger imidlertid økt risiko for at feil og mangler oppdages. Med kunnskap om hvor ødeleggende resultatet av negative medieoppslag som følge av feil og mangler kan være, kan det danne grobunn for to mindre heldige utviklinger, henholdsvis muntlighetskultur og tåkelegging. I frykt for å sende noe skriftlig som igjen må

journalføres, kan det føles tryggere å diskutere saker muntlig, og kommunikasjonsenheter kan fristes til å tåkelegge og dreie medieoppmerksomheten bort fra kritikkverdige temaer (ibid: 49).

I lys av dette er det klart at både fagavdelingene, som har som hovedoppgave å fungere som kunnskapsbase og langsiktig analyseredskap for politisk ledelse, og kommunikasjonsenheter med ansvar for kommunikasjonsarbeidet i departementet, opplever kapasitetsutfordringer. For å begynne med fagavdelingene, er det interessant å studere hvorvidt innleid ekstern kommunikasjonshjelp kan fristille kapasitet for dem, slik at de kan gjøre det arbeidet de i utgangspunktet er satt til å gjøre. Solumsmoen (m. fl. 2011: 22) finner at fagavdelingene i stadig større grad trekkes inn i kommunikasjonsarbeidet, og at de i langt større grad enn tidligere ikke kun kan være faglig dyktige, men at de samtidig må tenke kommunikasjon. Noen klar årsaksskjede er ikke tydelig, men kan det tenkes at fagavdelingene må bidra mer fordi kommunikasjonsenheter ikke har kapasitet til å gjøre alt selv? Og kan innleid ekspertise i så måte bøte på dette problemet ved at de tar noe av byrden til kommunikasjonsenheter, slik at de igjen har kapasitet til å gjøre mye av det kommunikasjonsarbeidet som fagavdelingene i dag må beskjeftige seg med? Et annet moment, nært relatert til punktet over knyttet til kompetanse; kan det samtidig være slik at både fag- og kommunikasjonsavdelinger får økt kompetanse fra innleid ekspertise, som igjen effektiviserer deres arbeid og reduserer kapasitetsproblemene (figur 4)? Uavhengig av linken til fagavdelingene, er det likevel naturlig, grunnet kapasitetsproblemene skissert over, at kommunikasjonsenheter hyrer inn eksterne konsulenter for å frigjøre mer av egne ressurser. Videre vil det i så måte være interessant å studere om dette er innleid ekspertise de er helt avhengig av i sitt daglige virke, og om de eksterne ekspertene i så måte er uunnværlige.



Figur 4: Overføring av kapasitet fra eksterne kommunikasjonsekspert til kommunikasjonsenheter og fagavdelingene.

2.3.4 Økonomi

Rammeverket presentert over serverer oss både en grunn og en mulighet til å studere hvorvidt de innleide ekspertene hyres inn på bakgrunn av henholdsvis kompetanse og kapasitet. Behovet kan imidlertid også være et resultat av andre årsaker, deriblant økonomi. I hvilken grad spiller departementenes budsjetter en rolle når det kommer til å hente inn eksterne kommunikasjonseksperter? Å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter krever økonomiske ressurser. Videre er det kjent at hvert departement har sine egne budsjetter. I forlengelsen av dette kan det tenkes at ulike departementer vil ha ulike muligheter til å leie inn eksterne kommunikasjonseksperter. I lys av dette vil det være interessant å se om det eksisterer forskjeller, og videre på hvilken måte nettopp dette manifesterer seg.

2.4 Hvordan arter samarbeidet seg?

Det har til nå blitt gjort rede for teoretiske bidrag knyttet til første del av forholdet som inngår i problemstillingen, nemlig hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter. I denne neste delen av det teoretiske rammeverket vil fokus være å belyse viktige momenter knyttet til neste fase av fenomenet, nemlig hvordan samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene arter seg. Det første bidraget er knyttet til hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonsekspertene får, og det andre er knyttet til interaksjonen mellom departementene og de eksterne ekspertene.

2.4.1 Hvilke oppgaver?

Som nevnt tidligere, er større deler av litteraturen knyttet til politisk kommunikasjon sentrert rundt partier og valgkampskommunikasjon. Svært lite har konsentrert seg om politikk i det daglige, og om andre aktører enn partiene og politikerne. Karlsens (2010) studie som benyttes som teoretisk grunnlag for å vurdere hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonsekspertene settes til av departementene, er i denne sammenheng ikke noe unntak. Studien ser på hvilke oppgaver eksterne kommunikasjonseksperter settes til av partiene i utarbeidelsen av valgkampkommunikasjonen (Karlsen 2010). I tillegg tar den også for seg partiledernes oppfatning av kompetansen disse eksterne sitter inne med, og hvordan de generelt anser det å jobbe sammen

med dem. Det er forskjeller mellom det å jobbe for et partis valgkamp, og for et departement. Likevel er det interessant å se om det eksisterer forskjeller hva gjelder hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonsekspertene settes til hos de to aktørene. Rammeverket Karlsen (2010) opererer med er også av såpass generell karakter at det er mulig å benytte seg av det også i studier av departementenes virke.

Karlsen (2010: 194) skiller i sin studie mellom ulike typer profesjonelle kampanjearbeidere, basert på deres kobling til partiet og på hvilke typer av tjenester de utfører på vegne av partiet. Før typologien gjøres rede for, er det imidlertid verdt å diskutere hva som legges i begrepet profesjonell. Begrepet er diffust, og en generell konsensus rundt hvordan begrepet bør defineres, eksisterer ikke. Karlsen (2010: 195) opererer med en definisjon basert på Farrell et al. (2001: 27), hvor en profesjonell er *«someone who derives at least part of his or her income from providing campaign services»*. Videre legges det til at aktøren må være en som også innehar en viss spesialisert kompetanse, enten opparbeidet gjennom studier eller praktisk erfaring, og definisjonen *«someone who derives part of his or her income from working on campaigns, and possesses specialized knowledge, whether this is acquired through training or experiences»* (Karlsen 2010: 195) er dekkende.

Typologien Karlsen (2010) opererer med, baserer seg som nevnt på to dimensjoner. For det første skiller den mellom hvilken kobling de profesjonelle ekspertene har til partiet. I mitt tilfelle vil dette være overførbart til hvilken kobling de har til departementet. Hva gjelder kobling til aktøren som skal ha jobben utført, skiller Karlsen (2010: 196) mellom såkalte *in-house* professionals og *external* professionals. In-house er i Karlsens (2010: 196) studie ansatte i partiet. I mitt tilfelle vil dette utgjøre ansatte i departementet. De eksterne profesjonelle er i typologien satt til å være *«independent political consultants, as well as agencies providing different kind of services that the parties might need in a campaign»* (Karlsen 2010: 196). Dette vil ha samme betydning denne oppgaven hva gjelder departementene, sett bort i fra at det ikke fokuseres på valgkampanje-behov, men kommunikasjonsbehov i departementet. Vi har altså å gjøre med to ulike former for profesjonelle, hvor de enten tilhører staben i departementet, eller leies inn som eksterne eksperter.

Videre skiller Karlsen (2010: 197) mellom ulike tjenester/oppgaver de ulike partene utfører. Det er en tydelig forskjell mellom tekniske og strategiske oppgaver, hvor førstnevnte ikke berører aktørens strategiske utfordringer og bestemmelser, og hvor strategiske oppgaver går langt dypere inn i aktørens virke. Som Karlsen (2010: 201) skriver, er *«the decisive difference between these two types of services concerns the impact on the party campaign strategy»*. Tekniske oppgaver som

medietrening, reklamer, fokusgrupper, utarbeidelse av statistikk og ulike designoppdrag, er virkemidler som utledes av en allerede etablert strategi. Eksempler på strategiske oppgaver i Karlsen (2010: 201) sin studie, er tilbakemelding på kampanjestrategi, utforming av budskap, utvikling av strategi og strategiske diskusjoner om hvilke virkemidler man ønsker å benytte seg av. Liknet med ferdigstillelsen av et bygg, er strategi arkitektens tegninger av en bygning. Oppgavene knyttet til å følge tegningene og å bygge det allerede planlagte bygget, er tekniske oppgaver.

I sin studie, finner Karlsen (2010: 203) at eksterne profesjonelle i svært liten grad hyres inn til å utføre strategiske oppgaver. Når det kommer til tekniske oppgaver er imidlertid bildet et helt annet, og eksterne profesjonelle hyres ofte inn. Forklaringen på dette markante skillet hva gjelder hvilke oppgaver eksterne hyres inn til, knyttes til partienes ønske om ikke å la eksterne påvirke deres politiske budskap og plattform. Flere partiledere er i Karlsens (2010: 203) studie sitert på å være skeptisk til de eksterne aktørenes politiske kompetanse, og i så måte til å utføre strategiske politiske oppgaver. Videre er det ikke bare et spørsmål om preferanser, men det eksisterer også en generell tvil til om eksterne har den politiske kompetansen som kreves for å jobbe frem politiske strategier. Det er viktig å trekke en linje for hvor langt inn eksterne skal slippes og det er begrenset hvor mye eksterne faktisk har å bidra med når det kommer til å utarbeide politiske budskap og kampanjer. Slik kan partiledernes forklaringer for hvorfor eksterne ikke leies til å utføre strategiske oppgaver oppsummeres (Karlsen 2010: 208).

Mjelva (2011) benytter seg av typologien presentert i Karlsen (2010) i sin studie av departementenes kommunikasjonsavdelinger. Ettersom kommunikasjonsavdelingene er såpass partipolitisk uavhengige, anser hun først de kommunikasjonsansatte som eksterne profesjonelle. Her finner hun, noe naturlig, at departementer i stor grad benytter seg av eksterne profesjonelle i strategisk arbeid (Mjelva 2011: 79). Ser man imidlertid bort fra dette, og ser kommunikasjonsansatte innad i departementet som *in-house* profesjonelle fremfor *eksterne*, kan det fremdeles tyde på at det finnes en forskjell mellom partiene og departementene i om eksterne profesjonelle får bistå i strategiske utfordringer (Mjelva 2011: 80). Departementene henter inn eksterne kommunikasjonsbyråer som får ansvar for å utforme større kampanjer, tyder Mjelvas (2011) studie på. Ut fra dette, kan det virke som om det er en forskjell mellom partier og departementer hva gjelder ønsket om å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter til å utføre strategiske oppgaver. I denne oppgaven er det interessant å se hvorvidt de eksterne får bidra til å løse strategiske oppgaver, eller om de settes kun til tekniske oppgaver slik som i de politiske partiene.

2.4.2 Grad av interaksjon

Del to i denne delen av det teoretiske rammeverket knyttet til hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg, fokuserer på grad av interaksjon. Spørsmålet som stilles er hvor stor grad av interaksjon det er mellom de private kommunikasjonsekspertene og departementet når de to aktørene samarbeider. Mer presist: hvor langt inn i departementets virke slipper byråene til? Med utgangspunkt i Mjelva (2011) og Solumsmoen m. fl. (2007) vil det gjøres et forsøk på å kartlegge hva man allerede kjenner til rundt dette, samtidig som det er et ønske om å utlede momenter fra teorien som det vil være relevant å se nærmere på i denne studien.

Det virker å være en tendens til at kommunikasjonsarbeidet departementene utfører har fått økt viktighet og større plass (Mjelva 2011: 78). At det generelt har foregått en *«oppvurdering av hele kommunikasjonsfunksjonen i departementet»* (Solumsmoen m. fl. 2007: 20). Videre har samarbeidet og interaksjonen mellom kommunikasjonsapparatene i departementene og fagavdelingene økt, og det er nå også vanlig at kommunikasjonssjefen møter i departementets ledermøte på lik linje med ekspedisjonssjefene (Solumsmoen m. fl. 2007: 10). Kommunikasjonsarbeidere kommer inn tidligere i politikktutforming, både for å gjøre seg kjent med alternativene som gjennomgås, men også for å «tenke presentasjon», og å foreslå prioriteringer og vinklinger (Solumsmoen m. fl. 2007: 22-23). Det har i stadig større grad blitt vanlig mer sparring og dialog mellom fagavdelingene og kommunikasjonsavdelingene. Så langt har denne utviklingen også gått, at enkelte uttalte at det var relevant å inkludere kommunikasjonsutfordringer i selve det faglige beslutningsgrunnlaget. Dette er for det første et interessant funn hva gjelder hvor langt medialiseringen av politikken har beveget seg. Samtidig er det verdt å legge merke til det problematiske ved at politikktutforming i departementene påvirkes av medienes logikk, noe noen av informantene i studien til Solumsmoen m. fl. (2007: 23) også påpekte var tilfellet. Mjelva (2011: 78) reiser også spørsmålet om i hvilken grad «politikkformidling er i ferd med å overskygge politikktutforming».

Et annet aspekt ved utviklingen av kommunikasjonsenhetene parallelt med departementene, er kommunikasjonssjefenes utvidete rolle. De skal fungere som statsrådenes mediestrateg samtidig som de yter bistand til profilering utad (Solumsmoen m. fl. 2007: 18). Morgenmøter hvor statsråden møter departementsråden, kommunikasjonssjefen og eventuelt noen flere, er blitt vanlig. Møtene viser hvor sentralt kommunikasjon står på agendaen i departementene, og hvor stor rolle kommunikasjonssjefen har fått som følge av dette. På møtene er det vanlig å, som Solumsmoen (2007: 22) skriver:

«ta stilling til hvilke medieoppslag det skal responderes på, hvordan og av hvem. I etterkant av møtet er det ofte kommunikasjonssjefen som formidler oppdrag til fagavdelingene. Det kan dreie seg om innspill til tilsvar i mediene, innspill til statsrådens taler og innlegg.»

I sin studie, trekker Solumsmoen m. fl. (2007: 18) frem at det i praksis er svært vanskelig å skille mellom å bistå til å markedsføre statsrådets og departementets politikk, og det å profilere statsråden personlig og politisk. Personifiseringen i mediene er stadig sterkere (Aalberg og Jenssen 2007), og med dette følger det også at statsråden identifiseres med departementets politikk (Solumsmoen m. fl. 2007: 18). Enkelte av de kommunikasjonsansatte i departementene har også vært kritiske til sin egen evne til å skille mellom byråkrat-rollen og den politiske rollen, i det de har følt at de har fungert som politisk rådgiver for statsråden gjennom blant annet å levere partipolitisk retorikk i taleskriving, og mer generelt å «gå i krigen» for statsråden (Solumsmoen m. fl. 2007: 19). Mjelva (2011: 81) finner at de fleste er oppmerksomme på denne problematikken, og at det er en generell oppfatning om at de riktige vurderingene gjøres, selv om enkelte viser til overtramp. Også Solumsmoen m. fl. (2007: 13) viser at flere av de ansatte i kommunikasjonsenhetene mener det er vanskelig å definere et klart skille på hvor embetsverkets grenser går satt opp mot politikken, men at innebygde «ryggmargsreflekser» eksisterer.

Disse to momentene, henholdsvis det faktum at kommunikasjonsavdelingene er dypt integrert i fagavdelingenes arbeid, og at skillet mellom å fronte departementet og statsrådets politiske profil i noen grad kan sies å være et vanskelig skille å opprettholde, gjør det interessant å studere rollen eksterne kommunikasjonsekspertene får når de leies inn av departementene. Dersom de utfører oppgaver nærmest på lik linje med kommunikasjonsenhetene, er det verdt å sette et kritisk spørsmålstegn ved hvorvidt det er akseptabelt at private, uavhengige aktører er med på å forme politikk gjennom å fokusere primært på hvordan budskapet skal formidles. Et annet moment er at de heller ikke nødvendigvis har disse «ryggmargsrefleksene» som noen av de ansatte i departementene omtalte som viktige for å vite hvor skillet mellom embetsverkets rammer og det politiske gikk.

2.5 Påvirkes aktørenes legitimitet?

I denne siste delen av det teoretiske rammeverket, er målet å kunne belyse den tredje delen av forholdet i problemstillingen, nemlig om samarbeidet påvirker de to aktørenes legitimitet, og eventuelt på hvilken måte nettopp dette skjer. I sin doktoravhandling studerer Wæraas (2004) hvordan eksterne kommunikasjonseksperter bedrer offentlige organisasjoner som Universitetet i Tromsø og Norges Statsbaner (NSB) sin legitimitet. Hvilke strategier som velges for å bedre hvilken form for legitimitet, er blant fokusområdene. I denne oppgaven vil det i større grad bli lagt vekt på om de to aktørene i fokus, henholdsvis departementene og kommunikasjonskonsulentene, oppfatter at samarbeidet mellom dem påvirker deres legitimitet. Det vil altså ikke bli lagt vekt på hvilke strategier som velges for å oppnå legitimitet i seg selv, men heller hvordan samarbeidet kan påvirke deres legitimitet i en noe mer passiv forstand. Før det blir mulig å se samarbeidet mellom de to aktørene fra et slikt ståsted, er det nødvendig å gjøre rede for hva som faktisk ligger i begrepet legitimitet.

2.5.1 Hva er legitimitet?

Begrepet legitimitet anvendes innenfor flere fagdisipliner, deriblant organisasjonsteori og statsvitenskap, og definisjonene av begrepet varierer også over disse. Det er likevel en enighet om at det i begrepet ligger et samsvar mellom en organisasjons virke, og i hvilken grad generelle verdier og normer omgivelsene har tilfredsstilles av denne organisasjonen (Munk Nielsen 1998 i Wæraas 2004: 39). Dersom det ikke er samsvar mellom disse to elementene, og omgivelsene opplever at organisasjonen går på akkord med disse verdiene og normene, er legitimiteten til organisasjonen i fare (Metzler 2001 i Wæraas 2004: 39). På samme måte som menneskekroppen frastøter seg organer som immunforsvaret registrerer som fremmed, kan det å miste legitimitet ses på som samfunnet som frastøter seg en organisasjon som ikke innfrir kravene samfunnet stiller, da de ikke følger de normene og verdiene som eksisterer i samfunnet¹. En organisasjons legitimitet kan på den måten tolkes som en sosial kontrakt mellom samfunnet og organisasjonen. Gjennom å overholde denne kontrakten, vil organisasjonen kunne nyte aksept og tillit fra omgivelsene (Wæraas 2004: 39).

¹ Ved for eksempel en nyretransplantasjon vil kroppen frastøte seg det nye organet med mindre immunforsvaret kunstig svekkes ved hjelp av riktige medisiner som Ciklosporin m.m. Kilde: Andersen, Pål Flodin (15. November, 2008). ”Lettere med en nyre”. Forskning.no. Hentet fra: <http://www.forskning.no/artikler/2008/november/200749>

Wæraas (2004: 40) viser i sin avhandling til Parsons (1956), som deler samfunnet opp i såkalte systemer og subsystemer, hvor organisasjonene er å forstå som subsystemer i det mer overordnede systemet som er samfunnet. I likhet med analogien til menneskekroppen og fremmede organer, mener Parsons (1956) at dersom en organisasjon skal kunne være legitim, må subsystemet være sammenfallende med systemet. Mer presist: *«the value system of the organization must imply basic acceptance of the more generalized values of the superordinate system»* (Parsons 1956: 67 i Wæraas 2004: 40). En nyere definisjon gitt av Suchman (1995: 574), sammenfaller i stor grad med Parsons' (1958) sin definisjon, hvor *«legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.»*

Før vi går videre er det verdt å legge til at legitimitet i så måte er avgjørende for begge aktørene i denne oppgaven har fokus på. Et departement uten legitimitet fra samfunnet det er satt til å styre over, er uten tvil et svært problematisk scenario. På samme måte er det problematisk dersom legitimiteten til private aktører som de eksterne kommunikasjonskonsulentene og byråene er for lav. Det ligger med andre ord implisitt at legitimitet er et gode begge av aktørene i denne oppgaven har behov for, i større eller mindre grad.

2.5.2 Pluralistisk og plastisk størrelse

Som definisjonen presentert tidligere peker på, eksisterer ikke legitimitet i vakuum. Legitimitet er heller å forstå som et produkt av normer, verdier og trossystemer som ligger i samfunnet organisasjonen opererer i. Legitimitet er dermed ikke en størrelse som er gitt og fast i sin natur. Det er produktet av en sosial konstruksjon, og er med andre ord å anse som et plastisk materiale med potensial til å anta andre former over tid. Dette kan naturlig nok skje på to måter; normene, verdiene og trossystemene kan endres over tid og i sin tur føre til at organisasjonen står igjen som illegitim, eller organisasjonen kan aktivt søke å øke sin legitimitet gjennom å påvirke omgivelsenes normer, verdier og trossystemer (Wæraas 2004: 41).

I tillegg til at legitimitet er plastisk, er den også pluralistisk i den forstand at den kommer i mange utgaver. Ulike sett av verdier og normer, danner i sin tur én form for legitimitet. Vi kan omtale dette om legitimitetsformer (Wæraas 2004: 43). Hvis legitimitet er hovedveien, er de ulike settene av verdier og normer som danner en legitimitetsform å anse som sideveien som leder til

hovedveien. Mange forsøk er blitt gjort på å forsøke å kartlegge alle de ulike legitimitetsformene, uten at en utfyllende liste har blitt presentert foreløpig (Wæraas 2004: 43). Wæraas (2004: 43) viser til Suchman (1995) som finner ni ulike legitimitetsformer, som han igjen legger sammen til tre mer generelle kategorier, henholdsvis pragmatisk, normativ og kognitiv legitimitet. Blant disse vil det i denne oppgaven bli fokusert på to første, nemlig pragmatisk og normativ legitimitet.

2.5.3 Pragmatisk og normativ legitimitet

Rammeverket som presenteres i denne delen er basert på Wæraas (2004) sin presentasjon av Suchmans (1995) ni ulike legitimitetsformer. Pragmatisk og normativ legitimitet velges i denne oppgaven ut blant de andre legitimitetsformene, på bakgrunn av en oppfatning om at disse to et spesielt interessante hva gjelder fokus i denne oppgaven.

Pragmatisk legitimitet er knyttet til funksjonen organisasjonen har i samfunnet, og hvorvidt denne funksjonen bidrar positivt til samfunnet i sin helhet (Wæraas 2004: 44). Tre kriterier som er sentrale her, og som bør tilfredsstilles separat eller i kombinasjon med hverandre av organisasjonen dersom den ønsker å oppnå høy pragmatisk legitimitet, er ansvaret organisasjonen tar i samfunnet, nytten organisasjonen har og samfunnets interesser som organisasjonen tilfredsstiller (Wæraas 2004: 44). Kort fortalt går det ut på hva organisasjonen gjør for å bidra positivt til samfunnet. Dersom samfunnet, eller systemet, oppfatter at organisasjonen, eller subsystemet, bidrar positivt til samfunnet, vil organisasjonen nyte pragmatisk legitimitet.

Normativ legitimitet har med å gjøre hvordan organisasjoner styres og organiseres. Normene knyttet til denne legitimitetsformen går ut på at mer «moderne» organisasjonsprinsipper foretrekkes. Blant disse er «*mindre regelstyring, og mer vekt på verdier som fristilling og desentralisering, konkurranse, service og resultatorientering*» (Wæraas 2004: 45). Effektivitet som norm er sentral, og offentlige byråkratier anses å være sendrektige og dyre i stedet for kostnads- og resultateffektive. En organisasjon som styres innenfor disse normene for hva som er «riktig», vil dermed få legitimitet.

2.5.4 Departementer versus kommunikasjonseksperter

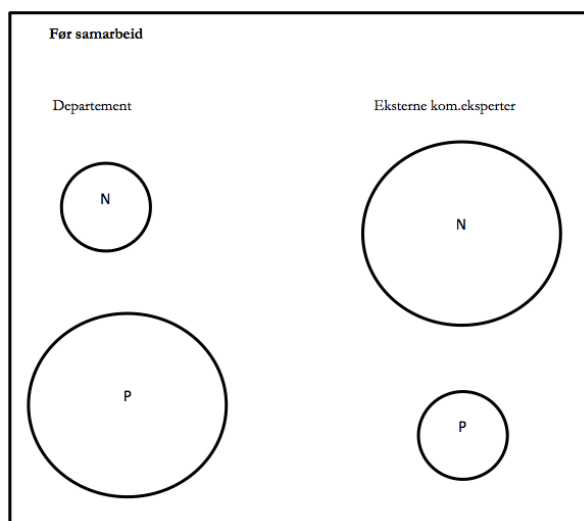
Vi har nå sett på de to legitimitetsformene pragmatisk og normativ legitimitet. Det er tid for å vurdere hvordan vi, ved hjelp av disse teoretiske begrepene, skal vurdere de to aktørene som er aktuelle i denne oppgaven, nemlig departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene/-byråene. Når det gjelder pragmatisk legitimitet, er det liten tvil om at departementene og sentralforvaltningen sett under ett nyter stor grad av legitimitet på dette punktet. Som demokratiske institusjoner satt til å forvalte svært viktige oppgaver i samfunnet skulle dette kanskje bare mangle. De har mye ansvar i samfunnet vi lever i, de er opprettet for å gjøre en nytte for samfunnet på vegne av de politisk valgte politikerne, og de møter indirekte svært mange av samfunnets interesser. De tre kriteriene som gjerne avgjør hvorvidt en organisasjon har pragmatisk legitimitet er med andre ord godt representert. Selvsagt vil det fra opposisjonen og andre i blant være synspunkter og kritiske røster som mener at jobben departementene gjør kunne vært gjort bedre, men det ville ikke vært aktuelt å legge ned departementene som institusjoner ettersom de har en så sentralt viktig rolle i samfunnet vi lever i.

Kommunikasjonsbyråene og de eksterne kommunikasjonsekspertene på den andre siden, kan neppe sies å være i samme posisjon som departementene når det gjelder pragmatisk legitimitet. Sett i lys av kritikken mot bransjen presentert innledningsvis, kan det til og med være nærliggende å si at det stikk motsatte er tilfellet. En demokratisk flaskehals, i mange tilfeller blokkerende for fri flyt av informasjon, og kun til disposisjon for de med nok ressurser, er som vi tidligere har sett vanlig kritikk mot bransjen (Moloney 2006: 19). Riktignok er det andre som hevder at de i noen grad fungerer som et demokratisk supplement i det at de gjør at stemmer høres gjennom tydeligere og mer velbegrunnet kommunikasjon, og noen aktører, Geelmuyden Kiese eksempelvis, jobber også pro bono for aktører uten ressurser til å benytte seg av deres tjenester, som for eksempel Special Olympics (Hofgaard og Fottland 2013)². Likevel, det faktum at denne debatten eksisterer, og tatt kritikken bransjen i flere tiår har måttet tåle i det offentlige ordskiftet i betraktning, er i seg selv en form for bevis på at kommunikasjonsekspertene- og byråene ikke nyter særlig høy pragmatisk legitimitet. Ut fra kritikken de har høstet er det tydelig ikke noen oppfatning at de tar et stort ansvar i samfunnet, at de er av spesiell nytte for samfunnet i sin helhet, og at de ivaretar større deler av samfunnet sine interesser.

Med normativ legitimitet kan vi kanskje oppdage noen andre tendenser. Ifølge Brunsson (1989 i Wæraas 2004: 45) er offentlige organisasjoner, deriblant departementer, i et krysspress når

² Pro bono-arbeid innebærer at fagfolk stiller opp med sine tjenester til folk som ikke normalt har råd til dem. Kilde: www.internationalprobono.com

det kommer til denne formen for legitimitet. Dette fordi de må forholde seg til normer og verdier som kan sies å være motstridende. På den ene siden er det viktig at de tilfredsstiller forventningene til at deres virksomhet er basert på regler og prosedyrer som innebærer en god del forutsigbarhet. På den andre siden er det forventet at slike organisasjoner skal «følge med i tiden», og ta inn i seg større grad av marked- og resultatstyringsprinsipper i sitt virke. Samtidig som de skal vedlikeholde forutsigbarhet, er det ut fra normativ legitimitet norm om at også slike organisasjoner skal være moderne og nytenkende. Her kan man kanskje se at departementene har større problemer enn hva kommunikasjonsekspertene- og byråene har. For å være i stand til å tjene penger er ekspertene og byråene avhengige av å ligge i tet, spesielt i et fag som kommunikasjonsyrket, av utviklingen, slik at deres tjenester ikke på noen måte er foreldete. Som vi har sett er kommunikasjonsbransjen i stadig vekst, og det er fremdeles et relativt nytt felt i Norge. Kanskje kan vi på bakgrunn av dette anta at kommunikasjonsekspertene- og byråene nyter en høyere grad av normativ legitimitet enn hva de byråkratiske departementene gjør? I så fall vil det danne grunnlaget for å si at kommunikasjonsekspertene- og byråene har lavere pragmatisk legitimitet enn departementene, men at de har høyere normativ legitimitet, og vice versa. Figuren under er en illustrasjon på forholdet mellom de to aktørenes legitimitet før samarbeid, hvor N representerer normativ legitimitet, og P representerer pragmatisk legitimitet. Størrelsen på sirkelen representerer hvor høy andel legitimitet aktøren har.



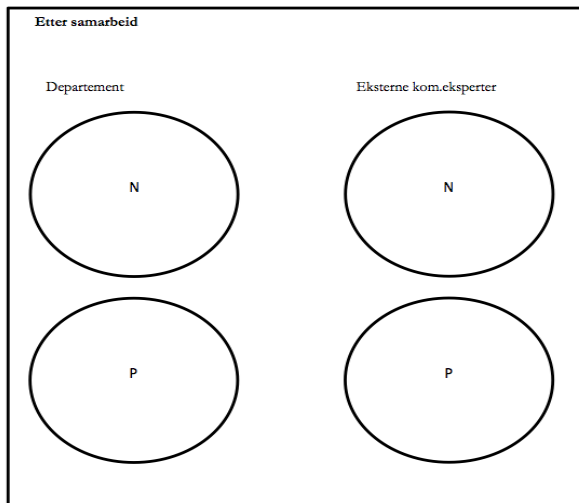
Figur 6: Illustrasjon over hvor høy normativ (N) og pragmatisk (P) legitimitet departementene og kommunikasjonsekspertene har før samarbeid.

2.5.5 Legitimitetsdiffusjon?

Som nevnt er legitimitet en sosial konstruksjon som kan endres, enten ved at organisasjonene får samfunnet til å endre oppfatning om deres virke, eller ved at samfunnets verdier og normer endres enten gjennom påvirkning fra organisasjonen selv, eller gjennom andre årsaker. Dersom vi videre tar utgangspunkt i at departementene nyter en høyere grad av pragmatisk legitimitet enn kommunikasjonsekspertene- og byråene, men at de samtidig har en lavere grad av normativ legitimitet enn de samme ekspertene, er det interessant å vurdere hva som skjer i det de to partene samarbeider med hverandre. I den grad dette samarbeidet er synlig, vil samfunnet rundt kunne se at disse to aktørene jobber sammen. Det er imidlertid ikke denne oppgavens ønske å studere hvordan samfunnet oppfatter samarbeidet mellom disse aktørene, og igjen hvordan denne oppfatningen eventuelt ville kunne endre legitimiteten deres. Det som imidlertid er ett av målene, er å finne ut hvordan aktørene selv, altså departementene og kommunikasjonsekspertene- og byråene, opplever at samarbeidet påvirker deres legitimitet.

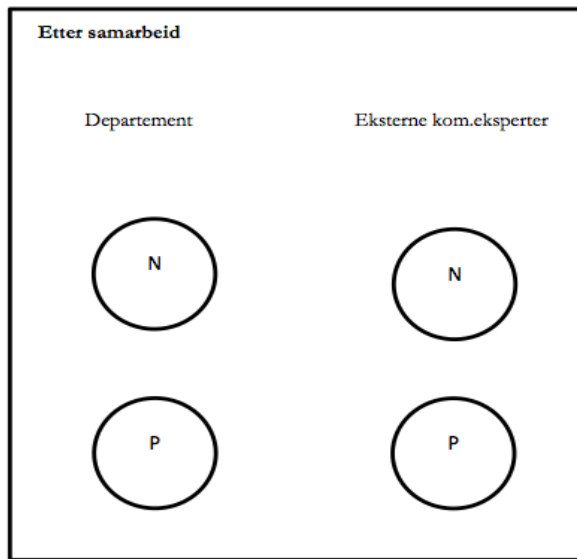
For det første vil det være interessant å vurdere om aktørene godtar premisset som er lagt, nemlig om departementene nyter en høyere grad av pragmatisk legitimitet, og kommunikasjonsekspertene en høyere grad av normativ legitimitet. Videre vil det være interessant å studere hvorvidt de opplever at den andre aktørens legitimitet på det ene feltet, påvirker deres organisasjons legitimitet. Dersom dette er tilfellet, er det ulike måter dette kan skje på.

Positivt utfall: Ett mulig utfall er at aktørene etter samarbeidet fremdeles vil ha samme grad av legitimitet på feltet hvor de har høy legitimitet (departementene vil fremdeles ha høy pragmatisk legitimitet og kommunikasjonsekspertene vil ha høy normativ legitimitet), samtidig som de opplever at den andre aktørens legitimitet smitter over slik at begge sitter igjen med samlet høyere legitimitet enn de hadde før samarbeidet. Man kan her snakke om en form for *quid pro quo*, og utfallet er som illustrert i figur 7.



Figur 7: Illustrasjon over hvor høy normativ (N) og pragmatisk (P) legitimitet departementene og kommunikasjonseksperter har i et mulig utfall etter samarbeid.

Negativt utfall: Et mindre optimistisk utfall etter samarbeid mellom de to aktørene kan være at hvor departementet før hadde høy pragmatisk legitimitet, og de eksterne kommunikasjonseksperter høy normativ legitimitet, har begge aktører nå fått mindre legitimitet på disse områdene etter å ha samarbeidet med en aktør med lavere legitimitet på den samme dimensjonen, uten å få høyere legitimitet på området hvor de allerede hadde lav legitimitet. Utfallet er illustrert i figuren under, hvor det eneste som har endret seg er at departementene har fått lavere pragmatisk legitimitet, og kommunikasjonseksperter- og byråene har fått lavere normativ legitimitet.



Figur 8: Illustrasjon over hvor høy normativ (N) og pragmatisk (P) legitimitet departementene og kommunikasjonseksperterene har i et mulig utfall etter samarbeid.

Nøytralt utfall: Et tredje mulig utfall kan være at vi ikke vil se noen form for opplevd legitimitetsdiffusjon i det hele tatt. I dette tilfellet vil hverken departementene eller kommunikasjonseksperterene- og byråene oppleve at deres samarbeid med den andre parten påvirker deres legitimitet på de to områdene. Resultatet vil i så måte vært likt situasjonen vi så presentert i figuren som representerte de ulike aktørenes legitimitet før samarbeid, dersom en godtar premisset knyttet til de allerede eksisterende ulikhetene i grad av pragmatisk og normativ legitimitet.

Til slutt er det verdt å legge til at disse formene for utfall er idealtyper, og det er langt fra gitt at man, dersom man godtar premisset, vil se noen av disse utallene. Andre utfall vil også kunne gjøre seg gjeldende. Kanskje vil bare kommunikasjonseksperterene- og byråenes pragmatiske legitimitet øke, hvor departementenes normative legitimitet står på stedet hvil. Eller kanskje vil bare departementenes normative legitimitet øke som følge av samarbeidet, mens kommunikasjonseksperterene- og byråenes pragmatiske legitimitet ikke vil endres. Det er også av avgjørende betydning å legge til at det i denne oppgaven ikke studeres hvorvidt aktørenes legitimitet *de facto* har endret seg. Fokuset er rettet mot hvordan aktørene *oppfatter* at samarbeidet kan påvirke deres legitimitet. Det at det er et interessant moment å studere, med bakgrunn i aktørenes ulike bakgrunn og posisjon i samfunnet, og med bakgrunn i legitimitetsbegrepets natur som sosialt konstruert og med et innebygget endringspotensial, er noe som ligger implisitt i denne oppgaven.

2.5.6 Oppsummering

De teoretiske bidragene som har blitt gjort rede for, danner utgangspunktet for de empiriske analysene som kommer senere i oppgaven. Det har blitt presentert noen mulige forklaringer, både strukturelle og mer inngående, på hvorfor departementene ser det som nødvendig å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertter. Noen av bidragene har også fungert som lyskastere knyttet til det andre spørsmålet om hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg, og om hvilke konsekvenser ulike oppgaver og ulik grad av interaksjon kan ha. Til slutt har teoretiske bidrag knyttet til legitimitet og legitimitetsdiffusjon blitt presentert. Alle disse bidragene vil gjøre det mulig å studere de empiriske funnene i denne oppgaven med en teoretisk forankring. Før vi kommer dit, er det imidlertid nødvendig å redegjøre for den metodiske tilnærmingen i denne oppgaven.

3 METODISK TILNÆRMING

«All knowledge and all inference – in quantitative and in qualitative research – is uncertain» (King, Keohane og Verba 1994: 31).

Målet med denne oppgaven, som i forskning generelt, er å trekke slutninger. Dette igjen, er som sitatet antyder, en imperfekt prosess. Gerring (2007) understreker behovet for å definere forskningsdesignet i tråd med hva man ønsker å kunne si noe om, og King, Keohane og Verba (1994: 8) understreker viktigheten av å gjøre dette designet så transparent som mulig. I dette kapittelet tas det sikte på å gjøre nettopp dette. Det å se på verdien av genererte data, samt svakheter ved forskningsdesignet og potensielle fallgruver som kan minske dataenes verdi, er nødvendig (George og Bennett 2005: 99). Feltet denne oppgaven ligger innenfor, bærer som nevnt preg av å være understudert. Utgangspunktet fordrer derfor at de metodiske grepene tatt i denne oppgaven ses i sammenheng med dette.

3.1 Et todelt design

Som tidligere nevnt, har denne oppgaven en todelt metodisk tilnærming til forskningsspørsmålet. I den første delen har målet vært å studere situasjonen hva gjelder departementenes innleie av eksterne kommunikasjonseksperter. Det var nødvendig å vite hva situasjonen var, før vi kunne gå videre til å besvare problemstillingen i dybden. I del nummer to ble problemstillingen studert i dybden ved hjelp av kvalitative dybdeintervjuer. Det er verdt å legge til at der del én var ment å være et substitutt til oppgaven i sin helhet, er tyngden i den metodiske tilnærmingen lagt på dybdeanalysen.

3.1.1 Del 1: Kartlegging

I den første delen ble det samlet inn data fra alle departementene og SMK gjennom e-post. Spørsmålene som ble stilt var om de hadde hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, til

hvilke tjenester de hadde hyret inn eksterne, hvilke eksterne kommunikasjonseksperter som ble hyret inn og hvor store utgifter som var knyttet til de ulike innleide tjenestene. Perioden det ble etterspurt data fra var 2009-2012. E-posten ble sendt i oktober, og det kan derfor hende at dataene ikke er fullstendig dekkende for hele 2012. Alle departementene og SMK besvarte e-posten.

3.1.2 Del to: Kvalitative dybdeintervjuer

I denne oppgavens hoveddel er kvalitative intervjuer benyttet som datagenereringsmetode³. Målet med slike dybdeintervjuer er å hente beskrivelser fra intervjuobjektens livsverden, med vekt på deres fortolkning av fenomenene man studerer (Kvale 1997:21), og «*establish what people think – what their attitudes, values and beliefs are*» (Aberbach og Rockman 2000: 673). Dette står i kontrast til kvantitative intervjuer, og man er i kvalitative intervjuer opptatt av å studere informantens meninger, holdninger og erfaringer (Kvale 1997: 21).

Der hvor jeg i utgangspunktet var i besittelse av noe begrenset kjennskap til forskningsfeltet, samtidig som jeg hadde en formening om hva det ville være interessant å studere, fant jeg semistrukturerte dybdeintervjuer å være en god tilnærming. Det at man har et relativt klart fokus i det man går inn i forskningsprosjektet, er en av årsakene til at semistrukturerte intervjuer er egnet (Bryman 2004: 323). Hvor ustrukturerte intervjuer «*may be just a single question that the interviewer asks*» hvor «*the interviewee is then allowed to respond freely*» (Bryman 2004:320), har man i semi-strukturerte intervjuer gjerne en intervjuguide med spørsmål man ønsker å stille, samtidig som man har fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og improvisere underveis (Rindal 2007: 217). Likevel er muligheten for et dypere dykk i tematikk som viser seg å være ekstra interessant under intervjuet, en av de mest anerkjente fordelene ved semi-strukturert intervju som tilnærming (Huitt og Peabody 1969: 29). I min oppgave har jeg utgangspunkt i et teoretisk rammeverk, og på bakgrunn av dette var jeg også klar på hvilke momenter jeg mente det ville være relevant å se på. Noen klare temaer og spørsmål var derfor hensiktsmessig idet jeg gikk inn i intervjuerrollen. Ved bruk av mer ustrukturerte intervjuer ville jeg løpt en risiko for å utelukke viktige momenter som jeg tidligere har definert som mitt interesseområde. Med semi-strukturerte intervjuer kunne jeg dra nytte av rammene rundt temaene jeg fokuserer på, samtidig som

³ Begrepet datagenerering velges her fremfor datainnsamling, da det mer presist beskriver hvordan data utvikles, i denne oppgavens tilfelle i interaksjonen mellom intervjuer og informant i intervjuene. Det tydeliggjør med det at data ikke er noe objektivt som ligger ”der ute” og som man bare henter inn.

fleksibiliteten tillot informantene å utdype og å gjøre rede for sine synspunkter, noe som igjen var viktig da det i denne studien også er et mål å forsøke å utvikle nye teoretiske antakelser på feltet jeg studerer.

3.2 Studie- og intervjuobjekter

Problemstillingen har som mål å belyse forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter. Første spørsmål er knyttet til hvorfor departementene hyrer inn eksterne. Videre er målet å studere hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg i tilfeller hvor eksterne kommunikasjonseksperter leies inn, og om samarbeidet kan oppfattes å påvirke deres legitimitet. Det er i så måte naturlig å studere både departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter. Likevel er det departementene som blir tillagt mest vekt, da større deler av problemstillingens fokus ligger hos dem. Innleide kommunikasjonseksperter hentes inn for å jobbe med kommunikasjonsfunksjonen i departementene. Kommunikasjonsavdelingene i departementene er ansvarlige for nettopp denne funksjonen, og har derfor blitt valgt som informanter. Det samme har eksterne kommunikasjonseksperter som har blitt hyret inn til å assistere ett eller flere departementer.

For å ta departementene først. Med bakgrunn i problemstillingen formulert, var det primært interessant å snakke med informanter fra departementer som hadde hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter. Hvilke departementer det ville være interessant å snakke med ble bestemt etter at dataene fra kartleggingen lå klart. Her var det tydelig hvilke departementer som hadde hyret inn hvilke tjenester, og hvor mye midler som hadde blitt brukt på slike tjenester. Som nevnt var det interessant å snakke med kommunikasjonsavdelingene i departementene. I forlengelsen av dette var det et ønske om å snakke med kommunikasjonssjefene i avdelingene, basert på en antakelse om at det var disse som hadde best oversikt over situasjonen. I Miljøverndepartementet var dette imidlertid ikke tilfellet, fordi det var en utskilt del av kommunikasjonsavdelingen som hadde ansvaret for innleie av eksterne kommunikasjonseksperter. Her ble det derfor gjennomført et dybdeintervju med en seniorrådgiver i kommunikasjonsavdelingen som hadde ansvaret for den innleide eksterne kompetansen, i tillegg til et kortere dybdeintervju med kommunikasjonssjefen i det samme departementet. Det ble videre utført dybdeintervjuer med kommunikasjonssjef i Kunnskapsdepartementet og i Samferdselsdepartementet. Alle de tre departementene hadde hyret

inn betydelig med ekstern kommunikasjonseksptise, enten i form av antall tjenester hyret inn i perioden, eller utgiftene knyttet til de innleide tjenestene. Videre var det også interessant å høre fra departementer som ikke hadde hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter. I den forbindelse ble det opprettet kontakt via e-post med kommunikasjonssjef i Kulturdepartementet og i Helse- og omsorgsdepartementet. Det viste seg imidlertid at Kulturdepartementet hadde hyret inn eksterne kommunikasjonstjenester likevel. Kommunikasjonssjefen i departementet ble da tilsendt deler av intervjuguiden per e-post, av tidsmessige hensyn. Som det eneste departementet som ikke hadde hyret inn eksterne kommunikasjonstjenester i perioden, ble også noen spørsmål sendt på e-post til Helse- og omsorgsdepartementets kommunikasjonssjef. Da Kulturdepartementet hadde hyret inn lite eksterne kommunikasjonseksperter, både hva gjelder utgifter og antall tjenester, dekker informantene hele spekteret av departementenes innleie; fra departementene som har hyret inn flest tjenester, brukt mest midler på eksterne kommunikasjonseksperter, til departementer som har brukt lite eller ikke har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter i det hele tatt.

Når det gjaldt de eksterne kommunikasjonseksptene, var det som nevnt nødvendig å snakke med noen som hadde blitt hyret inn av ett eller flere departement. I et forsøk på å favne noe av bredden av tjenester som har blitt hyret inn av departementene, ble en representant for kreative kampanjetjenester, daglig leder i kommunikasjonsbyrået Los & Co, intervjuet. Videre ble daglig leder og eier av Medialøven AS intervjuet, som representant for en tjeneste som dominerte i antall blant de ulike departementene, nemlig medietrening. Utvalgsmetoden som har blitt valgt er nært beslektet med Tansey (2007: 770) sin beskrivelse av «purposive sampling», hvor studiens hensikt samt forskerens allerede eksisterende kunnskap guider utvalgsprosessen. Tatt i betraktning at seniorrådgiveren i Miljøverndepartementet ble inkludert som informant, etter at jeg fikk beskjed av kommunikasjonssjefen i det samme departementet om at denne personen ville være mer skikket til å besvare spørsmålene mine, kan man kanskje også i noen grad si at jeg benyttet meg av en mild form for snøball-metode (Tansey 2007). Likevel, dette var heller et unntak enn regelen.

3.2.1 Eliteintervjuer

Ettersom informantene i denne oppgaven er eksperter på sitt fag, og sitter i ledende posisjoner i departement og private kommunikasjonsforetak, er de å betrakte som såkalte eliteinformanter.

Eliteintervjuer er et godt alternativ når man ønsker å få informasjon fra informanter med førstehånds kjennskap til prosessene man studerer og «*obtain accounts from direct witnesses to the events in question*» (Tansey 2007: 767). Forskeren kan også, ved hjelp av eliteintervjuer, få rikelig med detaljer fra nøkkeliter sine tanker og holdning på sentrale spørsmål (Tansey 2007: 767) og «*conduct elite interviews to establish the decisions and actions that lay behind an event or series of events*». I min oppgave har jeg to tilnærminger i besvarelsen av problemstillingen, hvor den første består av en overfladisk innsamling av data fra alle departementene og deres leie av eksterne kommunikasjonsekspertene. Ved hjelp av både teori og denne kartleggingen fant jeg ut hva det ville være interessant å stille spørsmål om, samtidig som jeg fikk et ben til å stå på i nettopp utviklingen av intervjuguiden. I intervjuene fikk jeg videre muligheten blant annet til å høre om hvilke tanker de gjorde seg om informasjonen jeg tidligere hadde samlet inn. Videre, og i forlengelsen av forrige punkt, er det interessant å merke seg at eliteintervjuer kan ha en funksjon i et trianguleringsdesign, hvor intervjuene fungerer som kontroll og utdyping av andre funn, gjerne fra andre datagenereringsmetoder. Som Tansey (2007: 673) skriver, kan man bruke dem «*when documents, memoirs, and secondary sources provide an initial overview of the event or issues under examination, interviews with key players can be used to corroborate the early findings*». Jeg har i min oppgave i noen grad bedrevet triangulering ettersom jeg har operert med både kvantitative data fra departementene, samt eliteintervjuer. Informantene har også kommet med utfyllende og underbyggende informasjon knyttet til kartleggingen av innleide tjenester fra 2009 til 2012, og gitt større grad av kontekstuell innsikt knyttet til de innleide ekspertene.

3.3 Gjennomføring

I forkant av intervjuene hadde alle informantene fra departementene fått tilsendt en e-post med spørsmål knyttet til kartleggingen. Da det i runde nummer to var aktuelt å kontakte bestemte departementer for å spørre om intervjuavtaler, ble forespørselen knyttet til den tidligere utsendte e-posten. I den andre e-posten ble det også informert grundigere om hva studien skulle handle om. I så måte ble det en god kobling mellom første og andre del av datagenereringen. Fire av intervjuene ble gjort i departementenes egne lokaler, i perioden februar-mars. Spørsmålene tok utgangspunkt i den utformede intervjuguiden, som ble gjennomgått i forkant av intervjuene for å oppdage eventuelle svakheter. Intervjuene ble tatt opp med båndopptaker etter informantens samtykke, og deretter transkribert i sin helhet. De to eksterne kommunikasjonsekspertene ble

intervjuet over henholdsvis telefon og Skype⁴, grunnet eget ønske. I disse tilfellene har jeg ikke har muligheten til å bruke ansiktsuttrykk og kroppsbevegelser som i dybdeintervjuer ofte kan være verdifulle verktøy (Kvale 1997: 76). Også disse intervjuene ble tatt opp med båndopptaker, og deretter transkribert i sin helhet. Til slutt ble Kulturdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet kontaktet. Én av informantene ble tilsendt spørsmål via e-post grunnet tidsbegrensninger hos informanten, hvor én annen ble tilsendt spørsmål via e-post grunnet tidsbegrensninger hos studenten. Kulturdepartementet, som hadde hyret inn noe eksterne kommunikasjonsekspert, fikk som nevnt tilsendt deler av intervjuguiden. Informanten fra Helse- og omsorgsdepartementet fikk tilsendt egne spørsmål på e-post, da departementet ikke hadde hyret inn eksterne kommunikasjonsekspert i perioden. Ettersom noen av informantene ytret ønske om å fremstå som anonyme, ble en anonymisering foretatt. Videre ble sitatene sendt til informantene for sitatsjekk. Her kom det noen forslag til endringer som primært var knyttet til språk. Det at endringene ikke gikk på substansen i sitatene betyr med andre ord at endringene ikke gikk utover funnene i denne oppgaven.

Det ble lagt vekt på at strukturen i intervjuguiden, og i intervjuet, skulle være i henhold til allerede etablert praksis og teori. Kvale (1997: 76) og Leech (2007:666) mener rekkefølgen på spørsmålene som stilles er viktig dersom man ønsker å få tilgang på god og/eller sensitiv informasjon. Kvale (ibid: 76) mener videre at det er lurt å begynne intervjuene rolig, gjerne i form av en briefing over hva man kommer til å komme inn på i intervjuet. Videre er det et godt grep å begynne intervjuet med enkle spørsmål som krever lite refleksjon, før man går inn på mer kompliserte og dype spørsmål som krever mer refleksjon. Til slutt i intervjuet kan det være lurt å ha en form for de-briefing hvor man snakker om prosessen videre, i tillegg til å undersøke om det er momenter informanten ønsker å snakke om, som han eller hun ikke føler har kommet frem under intervjuet for øvrig. Dette var momenter jeg etterstrebet å inkludere i intervjuguiden og i intervjuets struktur.

3.4 Alternative tilnærminger

«Alle veier leder til Rom», sier uttrykket. Det er ikke nødvendigvis tilfellet i en forskningsbasert studie, hvor ulike veier vil ta deg ulike steder. I denne oppgaven har det blitt gjort en rekke valg

⁴ Skype er et nettprat- og samtaleprogram som ble opprettet i Luxembourg i 2003. Programmet eies og er en del av Microsoft-konsernet: <http://www.skype.com/no/about/>

som også har vært utslagsgivende for hvor man ender opp. I denne delen ønsker jeg å belyse hvordan noen valg kunne vært gjort annerledes, og samtidig kanskje ført oppgaven andre steder.

Det første det er ønskelig å belyse, er det faktum at informantene i denne oppgaven primært er parter som har deltatt i samarbeidet som studeres. Kjeldstadli (1999: 162) bruker begrepet kildekritikk når han tar for seg metodeteori knyttet til nettopp dette. Det skilles mellom ytre og indre kildekritikk, og hvor førstnevnte er knyttet til hvilke kilder man har tilgang på, og deres funksjon og oppgaver, er indre kildekritikk knyttet til hvilken relevans kilden har for forskningsprosjektet, og hvor pålitelig kilden er. Den ytre kildekritikken, samt relevansen informantene har for denne oppgaven, er dekket. Når det gjelder pålitelighet, er det imidlertid et moment det er verdt å være oppmerksom på. Ettersom innleie av eksterne kommunikasjonsekspertiser og kommunikasjonsbransjen generelt har vært utsatt for kritikk i det offentlige ordskiftet, kan temaet være noe sensitivt å snakke om. I forlengelsen av dette, er det en naturlig antakelse at informantene i denne oppgaven vil ha et ønske om å fremstille samarbeidet i et så heldig lys som mulig. Dette var momenter jeg forsøkte å være oppmerksom på i datagenereringsfasen, og det er momenter det vil være nødvendig å være oppmerksom på idet vi går inn på å tolke resultatene fra intervjuene i denne oppgaven.

En alternativ motvekt, igjen i lys av debatten om kommunikasjonsbransjen, ville vært å også intervju ansatte i ulike medier som er/har vært i kontakt med aktørene intervjuet i denne oppgaven. Det er som vi har sett oftest disse som i størst grad er kritiske til kommunikasjonsbransjen helhetlig sett. Dette har imidlertid ikke blitt gjort i denne oppgaven, og to momenter kan være med og forklare hvorfor. For det første er det ikke til å komme bort fra at de to aktørene faktisk er de to partene i dette samarbeidet som det har vært et ønske å studere. Ut fra spørsmålene knyttet til problemstillingen er det et ønske å studere hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertiser, hvordan samarbeidet arter seg, og om det kan påvirke de eksterne ekspertenes legitimitet. I de to første delene ville det med andre ord vært mindre interessant å intervju noen andre enn de involverte partene. Kanskje når det gjelder legitimitetsdelen ville det vært mer interessant med noen kritiske perspektiver. Det har imidlertid vært et ønske om å studere hvordan de to aktørene faktisk oppfatter at det kan påvirke deres legitimitet, og det har ikke vært noe mål å studere hvordan det *de facto* har påvirket deres legitimitet. Det har derfor ikke vært ønskelig å inkludere informanter fra mediene. Moment nummer to kan ses i forlengelsen av forrige poeng. Denne studien bærer preg av å være av noe eksplorerende art. I motsetning til flere andre studier av kommunikasjonsbransjen (se for eksempel Allern 1997), har det i denne oppgaven ikke vært et mål om å svinge demokratipisken.

Målet har vært å studere fenomenet hvor departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter, for å tilføre feltet mer kunnskap gjennom en eksplorativ tilnærming. Mer kritiske studier kan kanskje utledes fra denne oppgavens funn, men dette har ikke vært et ønske i denne studien.

Et annet alternativ til informantene valgt i denne oppgaven, ville vært å også inkludere informanter fra fagavdelingene i departementene. Som vi skal se senere, inkluderes nettopp fagavdelingene i stor grad i kommunikasjonsarbeidet i departementene. Det å inkludere dem som informanter i en studie som denne, ville kanskje vært med på å gi et mer helhetlig bilde på samarbeidet, samtidig som det kanskje i større grad ville fasilitert analysen som går på hvilke implikasjoner innleid ekspertise har på problematikk rundt fagavdelingene. Likevel, dette er en masteroppgave med noen begrensninger når det gjelder studentens ressurser. Videre er det kommunikasjonsavdelingene som har det meste av kontakten med den innleide ekspertisen, og det har derfor vært tilfredsstillende med informantene som representerer disse avdelingene.

Det ble også i denne oppgaven valgt et kvalitativ design. Et alternativ kunne vært å utforme en surveyundersøkelse og i så måte innta en mer kvantitativ tilnærming. Da ville man i større grad kunne studert alle departementene, og langt flere av de eksterne kommunikasjonsekspertene. Argumentet mot et slikt design i en studie som denne, er at det på bakgrunn av det faktum at feltet er understudert ville gjøre det vanskelig å vite hvilke momenter det ville være interessant å se på. Videre ville det ikke i like stor grad vært mulig å gå i dybden på de momentene som er tillagt vekt i denne oppgaven. Kanskje kan likevel denne studien bidra til kunnskap rundt hvilke momenter en survey kunne vært nyttig til å studere.

3.5 Øvrige betraktninger

Før funnene i denne oppgaven presenteres, er det verdt å merke seg noen potensielle utfordringer knyttet til de metodiske valgene tatt. Det er for det første en kjent utfordring knyttet til eliteintervjuer at slike informanter ofte er opptatt og etterspurt av andre. I denne oppgaven var det tre informanter som ikke hadde mulighet til å imøtekomme min forespørsel om intervju, henholdsvis to fra departementer og én fra de eksterne kommunikasjonsekspertene. Her var det primært tid som ble oppgitt å være årsak. Det er også slik at eliteinformanter har mye kunnskap om feltet som studeres, samtidig som de ofte er ressurssterke personer (Andersen 2006, Kvale

1997). Dette kan i noen tilfeller føre til at intervjuer opplever å være underdanig intervjuobjektet. I intervjuene i denne oppgaven opplevde jeg imidlertid en god dialog mellom intervjuer og informant, og at det ikke var større problematiske aspekter ved intervjuene.

Det andre momentet det kan vært verdt å være oppmerksom på i denne oppgaven, er som nevnt innledningsvis at eksterne kommunikasjonseksperter, og eksterne kommunikasjonstjenester er noe bred kategorisering. Sett i lys av debatten skissert innledningsvis, er det verdt å merke seg at det kun er noen fåtall av tjenestene som har høstet kritikk i det offentlige ordsiftet, mens tjenester som faller inn under kategorien eksterne kommunikasjonseksperter også inkluderer langt flere tjenester enn nettopp disse.

Et tredje moment verdt å belyse i denne delen, og i forlengelsen av forrige poeng, er knyttet til den indre og den ytre validiteten i oppgaven. For å ta den indre validiteten først, er det primært knyttet til kartleggingsdelen av oppgaven at denne gjør seg gjeldende. Spørsmålene de ulike departementene svarte på, var alle formulert med «tjenester fra eksterne kommunikasjonseksperter». Det er ikke gitt at alle departementene har tolket nettopp dette likt, noe som kan ha lagt føringer for hvilke svar som kom frem. Et godt eksempel på nettopp dette, er at noen av departementene inkluderte medieovervåkningstjenester i sin oversikt, hvor andre departementer unnlot å gjøre nettopp dette. Det er et signal om at departementene har tolket spørsmålene ulikt. Ettersom noen også oppgir å ha hatt kurs i Power Point og liknende, er det også verdt å være observant på dette.

God ytre validitet vil si at forskningsresultatene kan generaliseres utover individene, situasjonene og tiden undersøkelsen ble gjennomført på (Lund 2002:90). George og Bennett (2005:119) viser til nødvendigheten av å gjøre rede for i hvilken grad funn er generaliserbare. I denne oppgaven er ikke generalisering noe mål. Som nevnt ligger det innebygd i denne studien en stor grad av eksplorativ natur, og det viktigste er å få dybdekunnskap om et lite utforsket felt, fremfor å generalisere på tvers av studieobjekter. Det er likevel verdt å se på et sitat fra Andersen (1997: 17) som tar for seg problematikken rundt generalisering:

«Generalisering er ikke et spørsmål om enten eller. Generalisering dreier seg heller nesten aldri om begreper eller sammenhenger med universell gyldighet. Generalisering dreier seg om begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser.»

Hvis vi tar utgangspunkt i dette, er det en mulighet at sammenhenger som fremkommer fra denne studien, blant departementer som har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, kan gjelde for også andre departementet som har hyret inn kommunikasjonseksperter. Mange av de strukturelle sammensetningene i departementene studert, kan tenkes å få konsekvenser for forholdet til eksterne kommunikasjonseksperter også for andre departementers innleie. Likevel er det nødvendig å nok en gang presisere at generalisering ikke er noe uttalt mål i denne oppgaven.

Det som imidlertid *er* et mål i denne oppgaven, er å tilføre et ellers fattigforskningsfelt noe nytt fra et teoretisk standpunkt. Dette kan gjøres på flere måter, og Andersen (1997: 77) nevner at utvikling av nye begreper, modifisering av eksisterende begreper eller allerede etablert teori, kan være mulige tilnærminger. I denne oppgaven opereres det med et sammensatt teoretisk rammeverk, med bidrag fra flere fagdisipliner blant annet. I den første delen av det teoretiske rammeverket forsøker oppgaven å finne forklaringsvariabler som kan forklare hvorfor eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn. Disse variablene har etter studentens kjennskap ikke blitt brukt i en liknende kontekst tidligere, og det kan derfor anses som nye bidrag til forskningsfeltet. Videre, i den andre delen av rammeverket, presenteres begrepene teknisk og strategiske oppgaver, begreper som ikke har blitt forsøkt uttestet på materien som denne oppgaven studerer. Videre har det i siste del av det teoretiske rammeverket blitt presentert noen legitimitetsbegreper som er antatt å ha betydning for departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene. Dette er nye teoretiske bidrag, som vi senere skal vurdere om har relevans for enhetene som studeres i denne oppgaven. Det vil også bli vurdert hvorvidt begrepene som brukes er tilfredsstillende. Alle disse momentene kan tilskrives det faktum at denne oppgaven bærer preg av å være en utforskende studie av et lite studert fenomen, og funn i denne oppgaven vil i så måte automatisk fungere som nye teoretiske og begrepsmessige byggeklosser.

4 EMPIRISK ANALYSE: KARTLEGGING

Som det fremgår av problemstillingen formulert tidligere i denne oppgaven, er målet å studere forholdet mellom sentralforvaltningen og eksterne kommunikasjonseksperter, del inn i spørsmålene: 1) hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsskonsulenter, 2) hvordan interaksjonen mellom de to aktørene, altså departementene og de eksterne ekspertene, arter seg i slike tilfeller, og om 3) samarbeidet kan påvirke deres legitimitet. Før det er mulig å besvare disse spørsmålene, er det imidlertid et moment som må ligge til grunn. Vi er nødt til å vite *hva* som er situasjonen. Det er med andre ord nødvendig med en kartlegging, noe som vil bli presentert i dette kapittelet. Kartleggingskapittelet utgjør første del av analysen i denne oppgaven, og vil som nevnt ha flere funksjoner.

For det første, og primært, vil den kartleggingen vise hva som er situasjonen hva gjelder grad av innleie fra departementenes side. Hvilke departementer som hyrer inn eksterne, hvilke aktører som hyres inn og hvor store utgifter som er knyttet til de ulike tjenestene vil bli presentert for perioden 2009 til 2012. For det andre vil kartleggingen gjøre det mulig å studere om det eksisterer mer overordnede strukturelle trekk ved departementene som kan forklare innleie av eksterne, og i så måte være knyttet til første del av problemstillingen i denne oppgaven, nemlig hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter. Denne funksjonen er imidlertid underordnet målet om at kartleggingen skal fungere som oversikt over situasjonen, ettersom dataene er begrensede, noe som gjør det vanskelig å besvare spørsmålet i lys av strukturelle trekk i sin helhet. Som en tredje funksjon, vil kartleggingen bidra til å besvare problemstillingen i dybdeanalysen.

4.1 Generell oversikt

Innledningsvis presenteres funnene i en generell oversikt. Målet med dette er å gi et bilde på hva situasjonen er i forkant av videre analyse. I tabell 3 ser man hvilke departementer som har benyttet seg av hvilke tjenester fra eksterne kommunikasjonseksperter i perioden 2009 til 2012.

Departement	Tjeneste(r)
SMK	Ingen tjenester
FKD	*Kurs i medie-/kommunikasjonsforståelse og intervjueteknikk *Kommunikasjonseminar med departementets underliggende etater/tilknyttede virksomheter *Innleder på felles fagsamling om kommunikasjon med underliggende etater
KRD	*Medieanalyse og medietrening for departementets politiske ledelse
Kulturdepartementet	*Presentasjonsarbeid i forbindelse med åpning av nordiske mediedager
MD	*Utvikling og gjennomføring av kampanjer, strategisk rådgivning, redesign av nettsted, produksjon av bilag, *Design og rådgivning ifm kampanje *Utvikling av grafisk design og designelementer
Kunnskapsdepartementet	* GNIST og GLØD: produksjon av kampanjefilmer, annonsering, utarbeidelse av kampanjestrategi, tekstproduksjon, PR-aktiviteter og strategisk ledelse av kampanjene
OED	*Medietrening av statssekretær, politisk rådgiver og kommunikasjonsenheten
BLD	*Utarbeiding av erfaringshefte fra utv.arbeid "Unge utenfor" *Infokampanjen "Stopp menneskehandel" *Markering av barnekonvensjonen på Norway Cup *Medietrening *Medieseminar, informasjonskurs- og medietrening *Utarbeide eksempelsamling ferie- og fritidsaktiviteter *Krisehåndteringsøvelse *Dialogmøter
Samferdselsdepartementet	*Utarbeidet supplerende designprofil for Samferdselsdepartementet *Kriseøvelse for departementets politiske og administrative ledelse *Medietrening for statsråden *Presentasjonsfilm om Samferdselsdepartementet *Ekspertevaluering, trafikkanalyse og oppsett av spørreundersøkelse for Samferdselsdepartementets websider *Utviklet et digitalt kart for Samferdselsdepartementet *Utarbeidet kart og plansjer
FAD	*Medietrening av politisk ledelse
Utenriksdepartementet	*Kurs i medietrening og kommunikasjon for UD's ansatte *Tekster, foto, illustrasjoner og grafisk design knyttet til opprettelsen av ressursbase *Bistand til utarbeidelse av internt opplæringsmaterieil om kommunikasjon *Bistand til oppdatering og oversettelse av internt opplæringsmaterieil om kommunikasjon
HOD	Ingen tjenester
LMD	*Medieanalyse av statsråd
Finansdepartementet	*Medietrening *Deltakelse på fagdag
Arbeidsdepartementet	*Medietrening av politisk ledelse og kommunikasjonsenheten
NHD	*Utviklet nettsiden www.enklerleger.no med fem filmer *Utviklet visuell identitet for det nyopprettede selskapet Eksportkreditt AS og kartlegging av marked og målgrupper samt analyse av kommunikasjonsbehov, forslag til navn, kommunikasjons-/identitetsplattform, designprofil, design av profilerende brosjyre, design av kontordokumenter, PowerPoint-maler etc. *Kurs i PowerPoint *Kurs i infografikk
Justisdepartementet	*Medieovervåkning statsråd *Medietrening ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og statsråden
Forsvarsdepartementet	*Diskusjonspartner omkring faglige og organisatoriske spørsmål i forbindelse med omlegging av kommunikasjonsvirksomheten i forsvarssektoren.

Tabell 3: Oversikt over hvilke tjenester departementene har kjøpt i perioden 2009-2012.

Departement	TYPE OPPGAVER	
	Strategiske	Tekniske
FKD		*Kurs medieforståelse og intervjueteknikk *Kommunikasjonsseminar
KRD		*Medieanalyse *Medietrening pol. ledelse
MD	*Utvikling, rådgivning og gjennomføring av kampanjer	*Design av nettsted *Bilagsproduksjon *Utv. av grafisk design og designelementer
Kunnskapsdepartementet	*Produksjon av kampanjestrategi *Strategisk ledelse av kampanjene	*Filmproduksjon *Annonsering *Tekstproduksjon *PR-aktiviteter
OED		*Medietrening statssekretær, pol.led. og kom.avd.
BLD	*Infokampanje	*Utarbeiding av erfaringshefte *Markering av barnekonvensjon *Medieseminar, informasjonskurs- og medietrening *Utarbeiding av eksempelsamling *Krisehåndteringsøvelse *Dialogmøter
Samferdselsdepartementet		*Utarbeidet designprofil *Kriseøvelse pol. og adm, ledelse *Medietrening statsråden *Presentasjonsfilm *Ekspertevaluering, trafikkanalyse og oppsett av spørreundersøkelse *Utviklet digitalt kart
FAD		*Medietrening politisk ledelse
Utenriksdepartementet		*Medietrening og kom.-kurs UD's ansatte *Tekster, foto, illustrasjoner og grafisk design *Utarbeidelse av opplæringsmateriell *Oppdatering og oversettelse av opplæringsmateriell
LMD		*Medieanalyse statsråd
Finansdepartementet		*Medietrening *Deltakelse fagdag
Arbeidsdepartementet		*Medietrening pol. ledelse og kom.avd.
NHD	* *Kartlegging av marked og målgrupper og analyse av kommunikasjonsbehov	*Utviklet nettside m. fem filmer *Utviklet visuell identitet *Forslag til navn, kommunikasjons-/identitetsplattform, designprofil, design av brosjyre, design kontordokumenter, PowerPoint-maler etc. *Kurs PowerPoint, og i infografikk
Justisdepartementet		*Medieovervåking statsråd *Medietrening
Forsvarsdepartementet	*Diskusjonspartner omkring faglige og organisatoriske spørsmål i forbindelse med omlegging av kommunikasjonsvirksomheten	
Kulturdepartementet		*Presentasjonsarbeid i forbindelse med åpning av nordiske mediedager

Tabell 4: Oversikt over hvilke tjenester departementene har kjøpt i perioden 2009-2012, fordelt på strategiske og tekniske oppgaver.

Det første som er tydelig er at det er et mangfold av tjenester som blir benyttet av de ulike departementene. I tabell 4 har det også blitt gjort et tentativt forsøk på å plassere tjenestene i de to kategoriene Karlsen (2010) benytter seg av, nemlig strategisk og teknisk. Departementene som ikke har hyret inn eksperter er ikke inkludert tabellen.

Basert på denne oversikten ser vi at de eksterne kommunikasjonsekspertene har blitt hyret inn til å yte tjenester knyttet til både strategiske og tekniske oppgaver. Det er imidlertid en

klar overvekt av tekniske oppgaver. Ettersom oppgavene fra departementene er forklart i såpass enkel forstand, er det vanskelig å med sikkerhet plassere dem i en kategori. Med utgangspunkt i den foreløpige inndelingen er det likevel interessant å se at det kan være forskjeller mellom partiene, som primært hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter til tekniske oppgaver, og departementene som etter oversikten ser ut til å hyre inn eksterne også til strategiske oppgaver.

Det er også relevant å se hvor store utgifter som er knyttet til de ulike tjenestene eksterne kommunikasjonseksperter har blitt hyret inn til av departementene, og til slutt i den mer generelle presentasjonen av funnene fra kartleggingen er det interessant å se på hvilke aktører som har blitt gitt oppdrag på vegne av departementene. Så langt i oppgaven har den innleide kompetansen anonymt blitt omtalt som ”eksterne kommunikasjonseksperter”. Ettersom målet med denne oppgaven er å kartlegge situasjonen med innleid kommunikasjonskompetanse i departementene, er det å vite hvem som får oppdragene en relevant brikke å belyse. Hvilke eksperter er det snakk om?

Departement	Utgifter (NOK)	Ekstern. kom.-ekspert
SMK	Ingen utgifter	
FKD	108 788,-	Medialøven AS, Marianne Alfsen, Finolapis
KRD	59 000,-	Geelmuyden Kiese AS
Kulturdepartementet	287 477,-	Dinamo
MD	5 744 000,-	Los & Co, Kitchen, Miksmaster
Kunnskapsdepartementet	29 460 548,-	Geelmuyden Kiese AS, Apt, Try
OED	50 000,-	Svabø og Anonsen
BLD	671 652,-	PR-operatørene, Gambit Hill & Knowlton, Tibe PR Trøndelag, Map Media Europe AS, Medialøven, NOR PR
Samferdselsdepartementet	1 138 781,-	Miksmaster AS, Frode Stang AS, Tjore Kommunikasjon AS, Stang Media AS, Making Waves, Nyhetsgrafikk, Geodata
FAD	20 000,-	Medialøven AS
Utenriksdepartementet	2 153 778,-	Tjore Kommunikasjon AS, Apeland informasjon AS, Burson-Marsteller
HOD	Ingen utgifter	
LMD	278 575,-	Infopaq Media AS
Finansdepartementet	276 600,-	Medialøven AS, Anders Cappelen, Angeltveit/Gangdal AS
AD	111 800,-	Geelmuyden Kiese AS, Svabø kommunikasjon, Svabø og Anonsen
NHD	1 962 900,-	Making Waves, Miksmaster, First House, Gambit Hill & Knowlton
Justisdepartementet	2 403 111,-	Opoint, Axsept
Forsvarsdepartementet	112 000,-	Geelmuyden Kiese

Tabell 5: Oversikt over hvilke eksterne kommunikasjonseksperter som har blitt leid inn av de ulike departementene i perioden 2009-2012, og utgifter knyttet til tjenestene levert.

Det første som vi ser fra denne oversikten, er at det over de fire årene perioden dekker, er brukt i overkant av NOK 40 millioner. Av disse står Kunnskapsdepartementet for NOK 30 millioner, og fordelt på de andre 16 departementene samt SMK, utgjør utgiftene rundt NOK 130 000 årlig per departement. Dersom vi antar at en gjennomsnittlig kommunikasjonsansatt i departementene tjener rundt NOK 550 000 årlig, utgjør den samme summen rundt en fjerdedels årsinntekt. Dette kan kontrasteres med en annen offentlig etat, NAV, som i løpet av fem år brukte NOK 6 milliarder på eksterne konsulenter (E24, 30. juni 2011). Samlet utgjorde dette like mye i konsulentutgifter som alle NAVs årsverk til sammen. Dette tilfellet representerer en litt mer generell form for konsulentinnleie, og er derfor ikke en perfekt sammenlikning. Likevel gir det et bilde på at departementenes utgifter ikke er sjokkerende høye.

Det eksisterer, som vi ser av tabell 5, store forskjeller i utgifter knyttet til eksterne kommunikasjonsekspertiser. Der hvor Statsministerens Kontor og Helse- og omsorgsdepartementet ikke har benyttet seg av eksterne kommunikasjonstjenester i perioden, har Kunnskapsdepartementet brukt nærmere 30 millioner kroner på eksterne kommunikasjonstjenester. Blant departementene som har brukt minst av departementene som har benyttet seg av slike tjenester, finner vi Olje- og energidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med utgifter på henholdsvis 50 000, 59 000 og 20 000 over den fire år lange perioden.

Det er et også mangfold av byråer og enkeltpersoner som har fått de ulike oppdragene. Som nevnt både innledningsvis og i kapittelet knyttet til den metodiske tilnærmingen i denne oppgaven, er kategorien «eksterne kommunikasjonsekspertiser» en bred kategori. Dette finner vi også igjen i denne oversikten. Noen av oppdragene, som utvikling av grafisk design, produksjon av bilagsmateriale, design av brosjyrer og annonsering, ligger nærmere rene reklameoppdrag. Videre ser vi at det også er noen aktører som går oftere igjen enn andre, hvorpå andre ikke går igjen i det hele tatt. Geelmuyden Kiese, Medialøven og Miksmaster er byråer som alle er blitt leid inn av flere ulike departementer i perioden. Departementene oppgir at de ulike kommunikasjonskonsulentene har blitt valgt etter anbudskonkurranser, bortsett fra når oppdragene er knyttet til lave honorarer. De ulike aktørene som er hyret inn er tilbydere av mye av den samme kompetansen, selv om noen også leverer noe ulike tjenester. Igjen finner vi et skille mellom kompetansen de ulike sitter på, hvor noen aktører arter seg mer som rene reklamebyrå enn kommunikasjonsbyrå. For å ta de tre mest innleide konsulentbyråene i betraktning: Miksmaster rendyrker ifølge seg selv det de er best på, nemlig å «*lete etter de beste løsningene innen design og reklame*» (Miksmaster.no 2012). De fremstår i så måte mer som et

reklamebyrå, med mål om å «*skape holdnings- og atferdsendring hos dine kunder, og dermed flytte varer, skape relasjoner eller knytte sterkere bånd*» (ibid 2012). Geelmuyden Kiese tilbyr et noe bredere spekter av tjenester, og oppgir at de jobber med alt fra «*krisehåndtering, finansiell kommunikasjon, intern kommunikasjon, medietrening og samfunnskontakt, til merkevarebygging, kampanjer og digital kommunikasjon*» (Geelmuyden Kiese 2012). Byrået er også det byrået som har tjent best på samarbeid med departementene med sitt arbeid med lærerrekutteringskampanjene GLØD og GNIST. Sammen med byråene Apt og Try, har de tjent de i underkant av 30 millioner kronene Kunnskapsdepartementet har brukt på kommunikasjonstjenester i perioden 2009-2012. Det siste av de tre selskapene, Medialøven, har i motsetning til de to andre ikke hatt oppdrag knyttet til kostnader over 50 000,-. Inntrykket er også at Medialøven har et smalere kommunikasjonsfokus, hvor medietrening og mediekurs er de vanlige tjenestene (Medialøven 2012). Også andre byråer som er leid inn har spiss kompetanse. Blant disse finner vi blant annet Infopaq som oppgir at de er eksperter på «*medieovervåking, medieanalyse og medierådgivning*», og Nyhetsgrafikk har som hovedbeskjeftigelse å tilby «*unike tjenester innen feltet visualisering av nyheter*» (Infopaq 2012, Nyhetsgrafikk 2012). Vi ser altså at vi finner rene kommunikasjonsbyråer, rene medietrenere og oppdragsgivere nærmere knyttet til reklamebransjen i denne oversikten over eksterne kommunikasjonseksperter hyret inn av departementene.

4.2 Analyse av kartleggingsfunn

Vi har sett at det er et mangfold av tjenester som benyttes av departementene, og at utgiftene knyttet til disse tjenestene varierer. For å kunne studere og sammenlikne eventuelle likheter/ulikheter mellom departementene, er det imidlertid ønskelig med en mer oversiktlig kategorisering av de ulike tjenestene. I et forsøk på å gjøre nettopp dette, presenteres tabell 6 hvor de ulike tjenestene deles inn i fem kategorier; 1) medietrening og kommunikasjonsopplæring 2) kampanjer/større prosjekter, 3) utarbeidelse av fremstillingsmateriale, 4) strategisk dialogpartner, 5) annet. Den første kategorien innebærer oppdrag knyttet til medietrening, krisehåndteringstrening og generell kommunikasjonsopplæring. I kategori to finner vi innleid kompetanse som har blitt hyret inn primært for å hjelpe til med kampanjer og/eller andre større prosjekter. NHD leide i 2012 inn Miksmaster for å hjelpe dem med en rekke ting knyttet til det nyopprettede selskapet Eksportkreditt AS. Blant tjenestene de her så behov for å leie inn eksterne til, var kartlegging av marked og målgruppe, analyse av kommunikasjonsbehov, kommunikasjons- og identitetsplattform, designprofil og design av ulikt fremstillingsmateriale. Dette er ikke rent

kampanjearbeid, men knytter seg til arbeid med ett stort prosjekt. Kategori tre er innleide tjenester som primært har blitt benyttet i utforming og utarbeidelse av fremstillingsmateriale. I denne kategorien finner man typisk design av brosjyrer, filmproduksjon, utarbeidelse av nettsider, utarbeidelse av illustrasjoner og liknende oppdrag. I kategori fire har de eksterne ekspertene primært blitt hyret inn som strategiske samtalepartnere på generelt grunnlag. Det forekommer mye slik strategisk dialog under blant annet kampanjer og prosjekter, men i denne kategorien er disse strategiske samtalene knyttet til departementets generelle kommunikatoriske virke. BLD oppgir eksempelvis i sin oversikt at oppdraget var knyttet til «dialogmøter», hvor Forsvarsdepartementet oppgir at de behøvde en *«diskusjonspartner omkring faglige og organisatoriske spørsmål i forbindelse med omlegging av kommunikasjonsvirksomheten i forsvarssektoren»*. I den femte kategorien de eksterne tjenestene som ikke faller inn under de andre fire kategoriene, blitt plassert. I denne kategorien finner vi blant annet kurs for NHDs ansatte i Power Point, og Samferdselsdepartementets *«ekspertevaluering, trafikkanalyse og oppsett av spørreundersøkelse til departementets nettsider»*.

Med disse ulike kategoriene foran seg, er det viktig å være klar over at dette er idealtyper, og flere av de innleide tjenestene inneholder elementer fra flere kategorier. Avgjørelsen om hvilken kategori de skal høre til er da tatt på bakgrunn av hovedvekten i oppdraget. Eksempelvis er kampanjearbeid ofte knyttet til både det å være en strategisk dialogpartner, til å utarbeide fremstillingsmateriale og kanskje også til medietrening knyttet til kampanjen. Likevel er alle disse aktivitetene knyttet til én enkelt kampanje, som er paraplyen resten av tjenestene er tilknyttet. Et annet eksempel er BLD som har hyret inn eksterne til å utarbeide erfaringshefte fra utviklingsarbeid kalt «Unge utenfor». Ettersom målet er erfaringsheftet, har denne havnet i kategorien utarbeidelse av fremstillingsmateriale, selv om det kan tenkes at det ligger strategiske avgjørelser og diskusjoner i bunn for hva som skal kommuniseres i heftet. I tabell 6 er de ulike innkjøpte tjenestene presentert i kategorisert format⁵.

⁵ Mediovervåkningstjenester er fjernet fra oversikten. Det virker å være en tjeneste flere departementene har benyttet seg av, enn hva som er blitt oppgitt. Det er grunn til å tro at noen av departementene ikke har sett på dette som eksterne kommunikasjonstjenester.

DEPARTEMENT	KATEGORIER AV INNLEIDE TJENESTER				
	Medietrening-, kommunikasjonsopplæring (IKKE medieovervåkning)	Kampanjearbeid/ større prosjekter	Utarbeidelse av fremstillings- materiale	Strategisk dialogpartner	Annet
SMK	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-
FKD	108 788,-	0,-	0,-	0,-	0,-
KRD	59 000,-	0,-	0,-	0,-	0,-
Kulturdep.	0,-	0,-	287 477,-	0,-	0,-
MD	0,-	5 744 000,-	0,-	0,-	0,-
KD	0,-	29 460 548,-	0	0,-	0,-
OED	50 000,-	0,-	0,-	0,-	0,-
BLD	121 750,-	240 000,-	249 952,-	39 450,-	20 500,-
SD	60 400,-	0,-	665 631,-	0,-	156 250,-
FAD	20 000,-	0,-	0,-	0,-	0,-
UD	1 762 350,-	0,-	391 428,-	0,-	0,-
HOD	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-
LMD	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-
Finansdep.	276 600,-	0,-	0,-	0,-	0,-
AD	111 800,-	0,-	0,-	0,-	0,-
NHD	0,-	812 816,-	1 120 537,-	0,-	29 546,-
JD	100 000,-	0,-	0,-	0,-	0,-
FD	0,-	0,-	0,-	112 000,-	0,-
TOTALT	2 570 688,-	36 257 364,-	2 715 025,-	151 450,-	206 296,-

Tabell 6: Oversikt over departementenes utgifter til tjenester i de ulike kategoriene.

Det er tydelig at det er tjenester knyttet til kampanjer og større prosjekter (kategori to) som representerer de største utgiftene når departementene søker ly i eksterne kommunikasjonseksperter havn. Av de totalt NOK 41 900 823 brukt på eksterne kommunikasjonstjenester for departementene, ble i overkant av 36 millioner, eller nærmere 86 %, brukt på tjenester i denne kategorien. Blant disse er det kampanjene til Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet som står for rundt 35 av disse millionene. Hvor Kunnskapsdepartementet har utformet kampanjer for å øke rekrutteringen til lærerutdanningen, har Miljødepartementet gjennom «Klimaløftet» forsøkt å få den norske befolkningen til å bli mer miljøbevisste. Til tross for at kampanjer og større prosjekter er den desidert største utgiftsposten om man ser departementenes innleie av eksterne kommunikasjonseksperter under ett, er det kun fire av departementene som har benyttet seg av denne typen tjenester.

Videre ser vi at kategori én og tre tilnærmet like store, med i henholdsvis underkant og overkant av 2,5 millioner kroner. Medieovervåkning er tatt bort fra oversikten da få departementer har oppgitt at de har brukt dette, selv om dette virker å være noe som blir brukt i stor grad. Departementene som har oppgitt dette er få, men summen ligger likevel på rundt NOK 3 millioner. På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at de totale tallene for innkjøpte kommunikasjonstjenester i sin helhet vil være betraktelig større enn de i overkant av 41 millioner kronene som er brukt, ettersom medieovervåkning både representerer en stor kostnad, samtidig som det virker å være slik at de fleste/alle departementene benytter seg av slike tjenester.

Det er altså tre kategorier som utgjør mesteparten av utgiftene. Medietrening og kommunikasjonsopplæring, samt utarbeidelse av fremstillingsmateriale utgjør til sammen rundt 5 millioner kroner, hvor kampanjer og større prosjekter utgjør i overkant av 36 millioner. Dersom vi ser bort i fra kategori fire og fem, er det mulig å kategorisere de resterende kategoriene inn i to bredere kategorier; 1) medierelaterte tjenester og 2) kreativitetsrelaterte tjenester. Kategori én vil representere den første typen tjenester, hvor kampanjer, større prosjekter og utarbeidelse av fremstillingsmateriale (kategori to og tre) vil representere de kreativitetsrelaterte tjenestene. Ettersom utgiftene knyttet til kategori fire og fem er såpass små, henholdsvis omtrent NOK 150 000 og NOK 200 000 over fire år, fra 2009 til 2012, er det ikke så problematisk å se bort fra dem i videre analyse. Det å dele de innleide tjenestene inn i to store kategorier, gjør det lettere å sammenlikne de ulike departementene på et mer generelt plan. Tabell 7 viser tjenestene fordelt på de to store kategoriene, medierelaterte- og kreativitetsrelaterte tjenester.

Departement	Feltet tjenestene er relatert til	
	Medierelatert	Kreativitetsrelatert
SMK	0,-	0,-
FKD	108 788,- (4,95 %)	0,-
KRD	59 000,- (5,05 %)	0,-
Kultur	0,-	287 477,-
MD	0,-	5 744 000,-
KD	0,-	29 460 548,-
OED	50 000,- (3,62 %)	0,-
BLD	121 750,-	489 952,-
SD	60 400,-	665 631,-
FAD	20 000,- (2,79 %)	0,-
UD	1 762 350,- (1,64 %)	391 428,-
HOD	0,-	0,-
LMD	0,-	0,-
Finans	276 600,- (1,63 %)	0,-
AD	111 800,- (3,66 %)	0,-
NHD	0,-	1 933 353,-
JD	100 000,- (2,22 %)	0,-
FD	0,-	0,-
TOTALT	2 670 688,-	38 972 387,-

Tabell 7: Oversikt over hvilke tjenester departementene har kjøpt, delt inn etter om tjenesten er medie- eller kreativitetsrelatert.

Mønsteret vi allerede har sett fra tidligere, men som i enda større grad blir tydeligere i tabell 7, er at det er oppgaver knyttet til kreative aspekter ved kommunikasjon som er den desidert største

utgiftsposten i departementene. Medierelaterte tjenester utgjør i overkant av 2,5 millioner kroner, hvor kreativitetsrelaterte tjenester utgjør NOK 38,9 millioner, eller nesten 93 % av de totale utgiftene. Med denne nye kategoriseringen av ulike tjenester kan vi nå gå inn på en nærmere analyse av funnene.

4.2.1 Kulturell forklaring?

I presentasjonen av det teoretiske rammeverket ble det gjort rede for hvordan organisasjoner over tid utvikler egne kulturelle kjennetrekke, som tar dem fra å være organisasjoner til å bli institusjoner, som igjen gjør dem mer robuste ovenfor endringer og påvirkning. Som Christensen m. fl. (2009: 61) skriver, vil det *«utkrystallisere seg systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmer i en offentlig organisasjon.»* Trondal (2005: 13) pekte på hvordan ulikheter blant departementene knyttet til i hvor stor grad de tilpasset seg EØS-avtalen var avhengig av departementenes alder. Der hvor Miljøverndepartementet, som et ungt departement, endret seg, endret Utenriksdepartementet og Finansdepartementet seg i langt mindre grad. Alderen til et departement kan være en faktor som forklarer hvor stor grad av kultur som har fått utvikle seg i en organisasjon. I mitt tilfelle; er det mulig at alderen til departementene kan ha noe å si for hvorvidt de benytter seg av eksterne kommunikasjonstjenester? Det å benytte seg av eksterne kommunikasjonsekspertiser kan fremdeles kanskje ses på som et noe nytt fenomen. Kan det være slik at de nyere departementene, med mindre robust kultur, vil ha lettere for å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertiser, hvor eldre departementer vil være mer motvillige til å gjøre nettopp dette? Hvis man antar at kulturforskjeller eksisterer og har påvirkning på om og til hva departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertiser til, og at alder på departementet vil ha noe å si i den sammenheng, kan man forvente å finne forskjeller mellom de eldre og nyere departementene.

I de tidligere presenterte tabellene så vi at Kunnskapsdepartementets lærerkampanje står for majoriteten av utgiftene knyttet til eksterne kommunikasjonstjenester. Det at Kunnskapsdepartementets utgifter dominerer så kraftig, gjør det potensielt noe problematisk å sammenlikne disse tallene. Kampanjen kan tolkes som et slags engangstilfelle, og at den i så måte ikke representerer departementers bruk i mer generell forstand, som jo er målet å studere i denne kartleggingen. Dersom man imidlertid tar bort denne, vil også spørsmålet om man skal ta bort de to millioner kronene NHD har brukt i kategorien kampanjer og større prosjekter melde seg.

Ettersom det er enkeltdepartementer innen kategori to, altså tjenester i form av kampanjer og større prosjekter som står for de store variasjonene når det kommer til utgifter, kan det være relevant å se bort i fra denne kategorien i sammenlikningen av departementene. Dette kan kanskje også begrunnes med at kampanjer og større prosjekter er mer flyktige og ikke-rutinebaserte tjenester som hyres inn dersom det skulle være behov for det. De medierelaterte tjenestene som leveres av de eksterne kommunikasjonseksperter kan kanskje tenkes å være noe mer stabile utgifter, og i så måte også mer relevant å sammenlikne. Et annet argument for dette er også at datamaterialet i denne oppgaven bare tar for seg perioden 2009-2012, og i så måte har sine klare begrensninger. Blant annet hadde KRD i forbindelse med valget 2009 en storstilt kampanje hvor de hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, med utgifter rundt 9 millioner kroner (Regjeringen, 24. april 2009). En liknende kampanje hadde de også før valget i 2005 (ibid). Derfor ville tallene, dersom jeg hadde hatt oversikt over utgifter fra 2008, sett helt annerledes ut hva gjelder KRD. De ville da, *ceteris paribus*, vært det departementet som hadde brukt nest mest penger på eksterne kommunikasjonstjenester og kreativitetsrelaterte tjenester. I denne oversikten, derimot, er omfanget av utgiftene begrenset til i underkant av NOK 60 000 knyttet til medierelaterte kommunikasjonstjenester. Dette er ikke for å si at det ikke kan ligge strukturelle årsaker bak hvilke departementer som er tilbøyelige til å benytte seg av kampanjetjenester. Heller er argumentet at i det relativt begrensede datamaterialet i denne oppgaven, som kun strekker seg fra 2009-2012, er vanskelig å studere nettopp dette. Med såpass liten tid dekket i datamaterialet, vil derfor fokus ligge på medierelaterte tjenester. Som et siste argument for å studere medierelaterte tjenester alene, er det, blant tjenestene departementene har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til, primært slike tjenester som er knyttet til samfunnsdebatten presentert i innledningsvis i denne oppgaven. Slik sett vil det også være verdifullt å se på disse tjenestene isolert.

Når vi nå skal studere departementenes alder opp mot deres utgifter knyttet til innleide medierelaterte kommunikasjonstjenester, kategoriseres departementene i tre aldersgrupper. Dette er et grep som tas for å gjøre det mer oversiktlig å studere nettopp dette. Kategori én er de syv departementene som har eksistert i mellom 9-41 år. Kategori to dekker tre departementer samt SMK som alle er mellom 65-68 år. Kategori tre dekker de siste syv departementene, fordelt over et alderspenn på 108-199 år. Departementene i tabell 8 er satt opp i kronologisk rekkefølge, fra yngst til eldst. Om dette er en naturlig inndeling kan naturligvis diskuteres. Kanskje ville det vært på sin plass med en fjerde kategori, som skilte mellom de aller eldste departementene (195-199 år) og de nest eldste departementene (108-128 år). For å gjøre sammenlikningen så oversiktlig som

mulig, legges imidlertid antakelsen om at departementene over 100 år er godt satt kulturelt sett, til grunn.

	Alder 1 (9-41 år)	Alder 2 (65-68)	Alder 3 (108-199)	Utgifter
Departement	FAD			20 000,-
	HOD			0,-
	OED			50 000,-
	NHD			0,-
	BLD			121 750,-
	Kultur			0,-
	MD			0,-
		KRD		59 000,-
		SD		60 400,-
		FKD		108 788,-
		SMK		0,-
			UD	1 762 350,-
			LMD	0,-
			AD	111 800,-
			JD	100 000,-
			Finans	276 600,-
			FD	0,-
			KD	0,-

Tabell 8: Oversikt over departementenes utgifter knyttet til eksterne utførte medierelaterte kommunikasjons tjenester, fordelt etter tre aldersgrupper.

I tabell 8 finner vi et mønster basert på alder, hvor de eldre departementene har høyere utgifter knyttet til medierelaterte eksterne kommunikasjons tjenester. Aldersgruppe 1 har utgifter på NOK 191 750,-, aldersgruppe 2 på NOK 228 188 og aldersgruppe 3 på NOK 2 250 750,-. Med årene har departementene blitt stadig mer nødt til å åpne opp og til å være transparente for befolkningen. Spesielt er denne utviklingen representert gjennom den nye offentlighetsloven (Lovdata, 2006). En forklaring på forskjellene mellom behov for eksterne medierelaterte kommunikasjons tjenester kan være knyttet til dette, ved at de eldste departementene, potensielt også med sterkest innslag av egen kultur, kan ha hatt det vanskeligere enn de yngre og mindre institusjonaliserte departementene i en slik omstilling. Som resultat har de sett det som mer nødvendig med eksterne kommunikasjonsekspertiser for å klare å omstille seg som en mer robust institusjon. Dette er en mulig, men uten tvil også en usikker forklaring. For det første er det færre departementer i alderskategori to, enn i de to andre. Dette kan selvsagt være med på å trekke ned deres utgifter. Videre er det tydelig at Utenriksdepartementet står for den desidert største utgiften knyttet til medierelaterte tjenester. Selv om denne aldersgruppen fremdeles vil være gruppen som benytter seg av mest medierelaterte tjenester, minsker forskjellen betraktelig dersom man ser bort i fra Utenriksdepartementet. Det at det er departementer som ikke benytter seg av tjenester i det

hele tatt, over alle alderskategoriene, forsterker også inntrykket av at det ikke er en klar sammenheng mellom alder og innleide eksterne kommunikasjonstjenester.

4.2.2 Ingen myte?

Vi har sett hvordan departementenes innleie av tjenester fra de eksterne kommunikasjonseksperter fordeler seg på aldersvariabelen. Hvis vi går videre til å ta på oss brillene til det tidligere presenterte myteperspektivet, er tallene interessante. Tesen i myteperspektivet er at organisasjonene, i denne oppgavens tilfelle departementene, vil inkorporere myter/oppskrifter som andre organisasjoner benytter seg av, for å tilpasse seg sine omgivelers normer om hvordan organisasjonen bør organiseres og handle (Christensen 2009: 75). I motsetning til i kulturperspektivet hvor organisasjonene vil være preget av ulikheter, vil organisasjonene ut fra dette bli mer like, i hvert fall på overflaten. Tallene som tidligere har blitt presentert i tabellene, viser imidlertid at dette ikke er tilfellet når det gjelder eksternt innleid kommunikasjonskompetanse. Det er store forskjeller mellom departementene, langs alle de fem kategoriene av tjenester presentert tidligere. Dersom myteperspektivet ville hatt forklaringskraft i denne oppgaven, ville vi sett departementer som i langt likere grad benyttet seg av eksterne kommunikasjonstjenester. Flere forklaringer kan imidlertid tillegges vekt her. Man kan kanskje se den enorme veksten i kommunikasjonsavdelingene i departementene som en potensiell støtte for myteperspektivet. Som tidligere vist, har antall ansatte i slike kommunikasjonsstillinger økt med 350 % siden 1992, og det er en bred oppfatning blant departementene om at dette er nødvendig for å håndtere det daglige kommunikasjonsarbeidet til departementene. Innleid ekstern ekspertise, på den andre siden, representerer noe litt annet. Den store veksten i bransjen, som er et tegn på at eksterne kommunikasjonseksperter blir stadig mer brukt, er relativt sett ny. Videre har bransjen vært kraftig kritisert i det offentlige ordskiftet over lenger tid. Disse to momentene kan kanskje være med på å forklare hvorfor departementer har vært tilbakeholdne med å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter. Det er klart at det vil være et tidsetterslep fra en organisasjon blir gjort oppmerksom på at en myte eksisterer, og til myten inkorporeres. I så måte kan det hende at en over tid vil se departementer som i stadig større, og likere grad, hyrer inn eksterne kommunikasjonstjenester.

4.2.3 Alternative forklaringer

Det kan, som presentert i det teoretiske rammeverket, også være andre strukturelle trekk som er avgjørende når vi studerer hvorfor departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter. Egeberg (2012: 78) ser blant annet på organisasjonens størrelse og hvordan større organisasjoner har større kapasitet til å løse oppgaver. Ettersom kommunikasjonsavdelingene i departementene er de som primært har ansvar for departementets kommunikasjonsoppgaver, kan det også være slik at størrelsen på kommunikasjonsavdelingen vil være avgjørende, og ikke departementets størrelse i sin helhet. Store kommunikasjonsavdelinger kan antas å ha mer ressurser enn de mindre avdelingene, og i så måte ha mindre behov for eksterne tjenester. Likevel, dette er heller ikke gitt. Et stort departement vil kanskje også ha behov for en større kommunikasjonsavdeling, fordi de har flere og tyngre saker som skal kommuniseres. I tabell 9 presenteres derfor både departementene sin kommunikasjonsavdelings størrelse, samt avdelingens relative størrelse av totalt antall ansatte i departementet. En kommunikasjonsavdeling som er større relativt til departementenes totalt antall ansatte, vil antas å ha større kapasitet og i så måte ha mindre behov for ekstern kommunikasjonsekspertise.

Departement	Størrelse	Størrelse kom.enhet	Relativ størrelse kom.enhet	Utgifter (media)	Utgifter (kreativitet)
SMK	87	6	6,90 %	0,-	0,-
FKD	111	5,5	4,95 %	108 788,-	0,-
KRD	198	10	5,05 %	59 000,-	0,-
Kultur	147	6	4,08 %	0,-	287 477,-
MD	283	7	2,47 %	0,-	5 744 000,-
KD	321	9	2,80 %	0,-	29 460 548,-
OED	160	5,8	3,62 %	50 000,-	0,-
BLD	203	8	3,94 %	121 750,-	489 952,-
SD	149	6	4,02 %	60 400,-	665 631,-
FAD	215	6	2,79 %	20 000,-	0,-
UD	853	14	1,64 %	1 762 350,-	391 428,-
HOD	213	6	2,82 %	0,-	0,-
LMD	155	6	3,87 %	0,-	0,-
Finans	306	5	1,63 %	276 600,-	0,-
AD	205	7,5	3,66 %	111 800,-	0,-
NHD	208	4	1,92 %	0,-	1 933 353,-
JD	405	9	2,22 %	100 000,-	0,-
FD	347	12	3,46 %	0,-	0,-
Gjennomsnitt		7,38	3,44 %		

Tabell 9: Oversikt over departementenes utgifter knyttet til eksterne kommunikasjonstjenester og departementenes og kommunikasjonsavdelingenes størrelse.

La oss først se på departementets størrelse opp mot grad av innleid ekstern kommunikasjonskompetanse. I den første utgiftskategorien ser vi de medierelaterte tjenestene. Stikk i strid med antakelsen om at de store departementene vil ha mindre behov for eksterne kommunikasjonsekspertter, finner vi at det desidert største departementet, Utenriksdepartementet, bruker mer enn halvparten av alle departementene til sammen på medierelaterte tjenester. Også Justisdepartementet bruker en del midler på medierelaterte tjenester, men de to departementene etter dem i størrelsesrangering, Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, bruker ingenting. Sett bort i fra SMK, er de minste departementene henholdsvis FKD, Kulturdepartementet og SD, hvor sistnevnte er det eneste av departementene som har benyttet seg av medierelaterte tjenester. Det er med andre ord ikke noe klart mønster langs denne forklaringsvariabelen. Når det gjelder de kreativitetsrelaterte tjenestene (utgiftskategori to), finner vi heller ikke noe mønster. Blant departementene som har benyttet seg av slike tjenester, finner vi både det største departementet (Utenriksdepartementet) og noen av de minste departementene (SD og NHD). Hva så med kommunikasjonsavdelingens totale og relative størrelse?

Vi ser av tabell 9 at kommunikasjonsavdelingene i departementene utgjør i gjennomsnitt rundt 3,5 % av departementets totalt antall ansatte, eller omtrent 7,4 ansatte. Det er imidlertid stor variasjon i hvor stor andel av departementet de kommunikasjonsansatte utgjør. Hvor KRDs kommunikasjonsavdeling utgjør over 5 %, er UD, Finansdepartementet og NHD alle departementer hvor kommunikasjonsavdelingene utgjør mindre enn 2 %. I noen av disse tilfellene kan det faktum at det er veldig mange ansatte i departementet totalt, gjøre at antallet kommunikasjonsansatte virker mindre. Utenriksdepartementet har for eksempel den største andelen ansatte i kommunikasjon totalt, samtidig som de har den nest minste kommunikasjonsavdelingen relativt sett til departementets størrelse.

La oss først se på om det eksisterer et mønster mellom antall kommunikasjonsansatte i departementet totalt, og utgifter knyttet til eksterne kommunikasjonstjenester. Det er fremdeles medierelaterte tjenester det fokuseres på, og Utenriksdepartementet har her mest utgifter, samtidig som de har den største kommunikasjonsstaben. Nest størst er Forsvarsdepartementet og KRD sin kommunikasjonsstab, med henholdsvis NOK 0 og NOK 59 000 i utgifter knyttet til slike tjenester. De minste departementene, NHD, Finansdepartementet og FKD har utgifter på henholdsvis NOK 0, NOK 276 600 og NOK 108 788. Departementene med under gjennomsnittet størrelse på kommunikasjonsavdelingen, har fem av elleve departementer benyttet seg av slike tjenester. På den andre siden, har fem av syv departementer over gjennomsnittet

benyttet seg av slike tjenester. I så måte kan det heller virke som om at departementene med større kommunikasjonsavdelinger hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspert i større grad enn mindre kommunikasjonsavdelinger, hva gjelder medierelaterte tjenester.

Hvis vi så ser på kommunikasjonsavdelingenes relative størrelse, finner vi at blant de ti departementene som har kommunikasjonsstab på relativ størrelse over gjennomsnittet, har seks av dem benyttet seg av eksterne medierelaterte kommunikasjonstjenester. På den andre siden har fire av åtte departementer med kommunikasjonsstab på relativ størrelse under gjennomsnittet benyttet seg av slike tjenester. Vi ser en tendens til at departementene med over gjennomsnittet store kommunikasjonsstaber, både totalt og relativt til departementets totale størrelse, er de som oftest hyrer inn medierelaterte kommunikasjonstjenester. Om dette skulle være tilfellet, kan en mulig forklaring være at kommunikasjonsansatte på grunn av sin størrelse får mer å si i departementet, hvorpå en kanskje i større grad enn i de mindre departementene vektlegger viktigheten av kommunikasjon. Det ble også presentert i det teoretiske rammeverket at noen ansatte i departementene var bekymret for den store veksten i kommunikasjonsavdelingene, fordi det kunne ende med at avdelingene ble for dominerende (Solumsmoen m.fl. 2007: 22). I forlengelsen av dette kan behovet for å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert i kommunikasjonsarbeidet bli uttrykt i større grad fra en relativt større kommunikasjonsavdeling, samtidig som det også får gjennomslag i departementet i større grad.

Det er igjen nødvendig å understreke at mønsteret identifisert her er preget av stor usikkerhet. Vi har sett flere unntak, og i de tilfeller hvor utgifter har blitt sammenliknet, er det ofte slik at noen få departementer har spesielt mye å si. Det er naturlig å tenke seg at det er flere ting som bidrar til de store forskjellene vi finner blant departementenes innleie av eksterne kommunikasjonstjenester, ting det ikke vil være mulig å komme inn på i denne oppgaven grunnet dens rammer og begrensninger. Ettersom dataene i denne oppgaven kun strekker seg fra 2009 til 2012, er det heller ikke gitt av tallene representert i denne kartleggingen er representativ for departementene over tid. Innkjøp av tjenester er ikke nødvendigvis stabile kjennetegn ved departementene.

Det kan for eksempel være naturlig å tenke seg at det ligger ulike motivasjoner bak ulike former for innleie. Mengde og frekvens hva gjelder medietrening, som oftest gis til politisk ledelse og deretter kommunikasjons- og administrativt ledelsesansatte, kan antas å henge sammen med hvor stor grad av utskiftning som forekommer i det enkelte departement. Et departement som for eksempel har høy grad av utskiftning i politisk ledelse, hvor politikere kommer og går

hyppigere enn i andre departement, kan kanskje se et større behov for å hyre inn medietrening enn andre departementer.

Departementenes politikkområder kan også være en mulig forklaringsvariabel, og da kanskje spesielt knyttet til kreativitetsrelaterte tjenester som kampanjer og større prosjekter. Kanskje vil tyngre departementer, med hardere saksområder og med mindre fokus på serviceinnstilling til befolkningen, være mer restriktive med innleie av eksterne kommunikasjonsekspertter til kampanjevirkosmhet enn departementer med mykere saksfelt. Slike variabler kan kanskje også spille inn på hvorvidt det er nødvendig for et departement med medietrening. Departementer som på grunn av et saksfelt som tillegges mye oppmerksomhet, og som er mer eksponert i mediene enn andre, vil kanskje ha et større behov for nettopp slike tjenester.

Det er med andre ord flere mulige forklaringer på hvorfor noen departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter hvor andre ikke gjør det, og på hvorfor noen velger å bruke langt mer midler på nettopp dette enn andre. I denne oppgaven har noen variabler blitt studert, med visshet om at langt flere variabler kunne vært relevante. På bakgrunn av denne oppgavens begrensninger er ytterligere studie av nettopp disse variablene imidlertid ikke mulig. Vi har ikke funnet noen sterke mønster langs de strukturelle variablene presentert i denne oppgaven. Dette kan, til tross for de begrensede dataene som ligger til grunn i denne oppgaven, være et tegn på at strukturelle trekk ikke nødvendigvis har forklaringskraft nok, og at det vil være mer fruktbart å studere årsaken til hvorfor departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspertter i dybden.

5 EMPIRISK ANALYSE: DYBDESTUDIE

Vi har nå sett på omfanget av eksternt innleide kommunikasjonseksperter i departementene. Vi har også sett at det var vanskelig å si noe om hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter basert på noen utvalgte strukturelle forklaringsvariabler. I dette analysekapittelet vil vi studere problemstillingen i sin helhet i dybden. De tre delene som i denne oppgaven utgjør forholdet som studeres, henholdsvis hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter, hvordan samarbeidet mellom de to aktørene arter seg, og om samarbeidet kan påvirke aktørenes legitimitet, presenteres hver for seg.

5.1 Hvorfor leies eksterne kom.-eksperter inn?

“Help, I need somebody,

Help, not just anybody,

Help, you know I need someone,

Help”

Beatles, Lennon/McCartney (1965)

Departementene har et behov for å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, noe vi også har sett fra forrige analysekapittel. Det vi fremdeles ikke vet, er hvorfor. I det teoretiske rammeverket knyttet til dybdeanalysen i denne oppgaven, skisseres tre mulige forklaringer, nemlig; *kompetanse*, *kapasitet og økonomi*. I hvilken grad behovet for kompetanse er avgjørende for departementenes innleie av eksterne kommunikasjonseksperter, er det første spørsmålet som stilles.

5.1.1 Behovet for kompetanse

Hovedtendensen i denne oppgaven er at de eksterne hyres inn som følge av sin kompetanse, noe samtlige informanter i denne oppgaven oppgir som den primære årsaken til at de har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter. Som en av informantene forteller:

«(...)så er det noen situasjoner hvor vi ikke har kompetansen selv» Informant 8.

Vi har sett at kommunikasjonsyrket har blitt mer profesjonalisert (Wilensky 1964), og ett av spørsmålene som ble stilt i det teoretiske rammeverket var hva som skiller kompetansen mellom departementenes kommunikasjonsavdelinger og de eksterne kommunikasjonsekspertene. Webb og Kolodny (2006: 338) legger spesiell vekt på ekspertise, altså at en part sitter på kompetanse som motparten ikke sitter på, som et kriterium å vurdere profesjonalisering ut i fra. I denne studien kommer det frem at det ofte er snakk om ulike typer kompetanse. I departementene har man mye journalistisk kompetanse og kompetanse knyttet til hvordan man skal håndtere, opptre- og sette dagsorden i mediene. I ett av departementene i denne oppgaven er også kommunikasjonsavdelingen knyttet til mer langsiktige kommunikasjonsprosjekter, men dette virker å være unntaket heller enn en regel. Som informanten fra det aktuelle departementet fortalte:

«Vi som jobber mest med presse, har alle bakgrunn fra journalistikken. To av oss fra NRK på Marienlyst, en fra distriktskontor og så én fra NTB.(...)når det gjelder kommunikasjonsgruppa, så er det er mer operasjonell kommunikasjonsfaglig kompetanse» Informant 3.

De eksterne kommunikasjonsekspertene tilfører kompetanse til departementene, og det kan virke som om det er et skille mellom to former for kompetanse departementene hyrer inn; kompetanse kommunikasjonsavdelingene ikke har noe av, og kompetanse de har noe av. Som vi skal se virker dette skillet igjen i stor grad å være knyttet til de to kategoriene av tjenester det ble fokusert på i kartleggingskapittelet, nemlig kreativitetsrelaterte og medierelaterte tjenester (tabell 10). La oss se på de kreativitetsrelaterte tjenestene først.

		Type oppgave	
		<u>Kreativitetsrelatert</u>	<u>Medierelatert</u>
Kompetanse	<u>De ikke har</u>	Innleie av eksterne kommunikasjons eksperter	X
	<u>De har</u>	X	Innleie av eksterne kommunikasjons eksperter

Tabell 10: Sammenhengen mellom kompetansebehov og typer oppgaver.

Et kreativt fortrinn

Hvis vi først ser på kompetansen som kommunikasjonsavdelingene ikke har i det hele tatt, er dette ifølge informantene kompetanse det er avgjørende at kommer fra eksterne eksperter. Spesielt gjelder dette kompetanse knyttet til kreative prosesser, kreative strategier knyttet til virkemiddelbruk og svært tekniske og kreative oppdrag som filmproduksjon og produksjon av annet materiale. I kartleggingskapittelet ble dette omtalt som kreativitetsrelaterte tjenester, og i tilfellene der departementene ikke har nevneverdig kompetanse på feltet selv, er det primært slike tjenester som representerer denne formen for kompetanse. Når det gjelder kreative prosesser, legges det av noen av informantene vekt på at dette er momenter departementenes kommunikasjonsavdelinger ikke har mulighet til å drive med på heltid, og derfor behersker i liten grad:

«(...)de foreslår jo konkrete løsninger for oss som vi aldri hadde kommet på selv. (...)de er utrolig kreative i det miljøet der. Og de har tid til å drive med det. De driver med det på heltid. For vår del ville dette vært en flik sammen med alt det andre vi driver med» Informant 5.

En annen informant legger også vekt på at de eksterne har større kompetanse når det kommer til å vite hva som fungerer i kampanjer:

«(byrå) vet akkurat hva det er som trigger en interesse. Og hvor man skal ligge, basert på om prosjektet skal være kunnskapsbyggende eller mobiliserende, for eksempel. De sitter jo på en mye større kompetanse på det enn vi gjør selvfølgelig» Informant 1.

Mer spesifikt knyttet til kreative prosesser og virkemiddelbruk, virker departementene som har jobbet med dem rundt slike oppgaver å mene at de sitter på mye kompetanse når det kommer til hvilke virkemidler som fungerer når man ønsker å påvirke med mål om atferdsendring i kampanjer, for eksempel. Én av informantene legger vekt på at nettopp dette er deres store styrke, fordi de har hatt så mange muligheter til å prøve og feile tidligere:

«Jeg regner meg selv som en veldig erfaren kommunikasjonsmann, og jeg har brukt hele yrkeslivet mitt på det, men jeg hadde aldri klart å finne mange av de grepene som (byrå), og sikkert også mange andre kommunikasjonsbyråer kan bruke, fordi de jevnlig har mye oppmerksomhet rettet mot aktiviteter som kan påvirke enkeltgruppers adferd. De har også veldig mye erfaring og ideer fra slik arbeid, sikkert eksempler som både har vært lite og mer vellykket. Vi sitter ikke på den type kunnskap og kompetanse» Informant 5.

Ser vi bort fra de større kreative prosessene, og tankevirksomheten som ligger bak kreative strategier knyttet til virkemiddelbruk, finner vi mer tekniske oppdrag som berører svært spesifikke deler av kommunikasjonsarbeidet til departementet. Dette virker å være oppgaver som i stor grad er oppgaver som faller utenfor departementenes daglige virke. I disse tilfellene er det typisk spisskompetanse innen design, teknologi, grafikk eller kompetanse for eksempel knyttet til filming og annen teknisk ekspertise som avgjør innleie av eksterne kommunikasjonseksperter. Én av informantene forteller om to slike tekniske prosjekter, og hvordan de ikke har den nødvendige kompetansen på slike oppgaver:

«(...)å utarbeide en designprofil for departementet, det har ikke vi kompetanse på. Så det var ikke noe diskusjon på om vi skulle gjøre det selv eller ikke. Og så fikk vi laget et digitalt kart, som ligger på hjemmesiden vår. (...)Vi kunne heller ikke laget det selv, for vi har jo ikke den teknologien som trengs til det» Informant 8.

Det er altså skiller når det gjelder kompetansen de eksternt innleide kommunikasjonsekspertene sitter på, og departementenes kompetanse. Noen av informantene vektlegger det faktum at de eksterne ekspertene er mer moderne.

«De har jo en helt annen kompetanse på hva som er det mest oppdaterte, det mest moderne og det som treffer» Informant 1.

En annen informant legger til at deres bakgrunn fra journalistikken ikke er nok når målet er å påvirke folks adferd gjennom kampanjer:

«(...)det handler om å påvirke folks adferd, og det er ting som vi ikke har så mye kompetanse på her vi sitter. Mange av oss i kommunikasjonsenhetene har bakgrunn som journalister, og journalister klarer ikke å ta den type grep som gjør at folk skifter adferd.» Informant 5.

Som det kom frem fra en annen informant, er det heller ikke ønskelig fra departementets side å jobbe for å skaffe seg den kompetansen som ville vært nødvendig i slike tilfeller, ettersom prosjektene er noe som kommer i lav frekvens eller bare én gang. Som informanten fortalte:

«(...)vi har ikke kompetanse i huset for å lage den typen presentasjon som det ble bestilt fra politiskledelse. Det er heller ikke hensiktsmessig at vi spisser våre kompetansekrav så mye at vi ansetter medarbeidere med den kompetansen fordi det var et enkelttilfelle» Informant 4.

Til tross for at det ikke nevnes eksplisitt, er dette også noe som indirekte kommer frem blant flere av informantene i oppgaven. Det at det ikke anses som ønskelig å skulle bruke mer av tiden sin på å tilegne seg den nødvendige kompetansen som behøves, er noe som går igjen.

Videre vektlegger en av de eksterne kommunikasjonsekspertene i denne oppgaven at det offentlige i større grad må være varsom på hvordan ting kan oppfattes, og hvilke konsekvenser

ulike utspill kan få, og ser kompetansen de tilfører departementene i lys av dette. I motsetning til i det offentlige har de eksterne kommunikasjonseksperter muligheten til å tenke mindre fastlåst, og mindre på konsekvenser, mener informanten:

«Vi har jo større andel kommersielle oppdrag hvor det skal markedsføres konkrete produkter. Slik som bil, shampo og så videre. Departementene hovedanliggende er å informere, det vil si å oppdatere befolkningen, gjennom å spre kunnskap ofte for å påvirke folks adferd. Det er denne type kommunikasjon de er sterke på. Samtidig har de ofte politiske hensyn de må ta- og derfor ser mer etter ting som kan gå galt eller mistolkes enn at de tar sjanser og er villig til å prøve nye ting. Noen vil derfor påstå at de ser mer etter ting som kan gå galt enn å fokusere på ting som kan gå bra. De er trent i å passe på at man som avsender ikke kommer i dårlig lys» Informant 2.

I de kreativitetsrelaterte oppgavene tilfører med andre ord de eksterne kommunikasjonseksperter ofte kompetanse som de kommunikasjonsansatte i departementene i liten grad sitter på selv. Som vi nå skal se, er situasjonen noe annerledes når det gjelder de medierelaterte tjenestene, og vi finner her at kompetansen de eksterne kommunikasjonseksperter tilfører i stor grad er kompetanse kommunikasjonsavdelingene har i særlig stor grad fra før.

Prikken over "I"-en

Når vi ser på den andre formen for innleid kompetanse, nemlig kompetanse som departementene allerede har noe av, finner vi likhetstrekk mellom oppgavene av slik karakter, og kategorien av tjenester som i kartleggingskapittelet ble omtalt som medierelaterte tjenester. Kompetansen til departementene er som nevnt i stor grad knyttet til journalistisk erfaring. Mediehåndtering utgjør en svært stor del av kommunikasjonsavdelingens arbeid, og i lys av dette er det ikke overraskende at sammensetningen av kompetanse i avdelingene er knyttet til denne delen. Dette er også et område de ansatte i kommunikasjonsavdelingene jevnt over mener de er sterke på. Likevel er det tydelig at det på noen områder ikke er tilstrekkelig med mediekompetansen til kommunikasjonsavdelingene. Spesielt er det medietrening- og krisehåndteringsøvelser som er knyttet til denne kategorien tjenester, og kompetansen de eksterne her tilfører er kan i noen grad ses på som prikken over i-en på kompetanse de ansatte allerede sitter på. I disse tilfellene trekkes

det blant informantene i denne studien flere ganger frem at kompetanse på medietrening knyttet til opptredener på fjernsyn er nødvendig, fordi det er et medium som er ekstra krevende. Som en av informantene formulerte det:

«(...)Jeg for eksempel, har aldri jobbet med kamera og i fjernsyn. Det er felles for oss i kom.-enheten. (...)TV er et veldig spesielt medium som har stor gjennomslagskraft. Og det er så mange ting som er særegent med TV-mediet, som gjør at selv vi med lang journalistisk erfaring opplever at det er mange ting vi ikke kjenner til. For eksempel når det gjelder hvordan man bør opptre, og hvordan man får maksimalt utbytte på TV» Informant 5.

En annen informant viser også at det var fjernsynstrening som var kjernen i medietreningen:

«(...)noen anledninger hvor vi har leid inn en rådgiver som har gjennomført pressetrening med statsråden, med TV-opptak, kamera og hele pakka. Vi har så kunnet se på opptakene og gjennomgå dem.» Informant 8.

Utover det rent kompetanserelaterte, er det én annen grunn som også legges til grunn av tre av informantene i oppgaven, og som understrekes som en viktig årsak til hvorfor eksterne har blitt hyret inn til å utføre medietrening. Medietrening oppfattes som lettere å gjøre for en ekstern av to grunner; 1) fordi de har muligheten til å være mer pågående og å presse de som trenes i større grad enn ansatte som jobber med dem til daglig, og 2) fordi de kan se de som trenes med andre øyne enn de som jobber tett med dem. Som en av informantene fortalte:

«(...)hun som var innleid kunne se den tidligere statsråden med friske øyne. Og se det mer utenfra. Hva fungerer, hva fungerer ikke? Hva er hennes sterke og svake punkter, når hun opptrer i TV for eksempel. Generelt i slike situasjoner vil medietreningen gå ut på å konsentrere budskapet og å framstå med mer autoritet, for eksempel» Informant 3.

Også en annen av informantene oppga dette som en årsak til hvorfor de hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til medierelaterte tjenester som medietrening:

«Vi har også sett at det noen ganger kan være en fordel at det kommer noen utenfra, som ikke jobber med statsråden til daglig. Kanskje kan vedkommende være litt mer direkte, litt mer tydelig i sin tilbakemelding, fordi det er lettere for dem enn for oss som lever sammen med politikerne hver dag» Informant 8.

Et siste moment, som ikke nødvendigvis forklarer hvorfor departementene ser seg nødt til å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, men som kan være med på å belyse hva som skiller kommunikasjonsavdelingenes kompetanse fra de eksterne ekspertenes kompetanse, er hvilken kompetanse avdelingene selv sitter på, som de eksterne ikke har. Det finnes en mengde eksterne kommunikasjonseksperter i byråer og enkeltmannsforetak, med både spisskompetanse på enkelte oppgaver, og også bred kompetanse over alle spekter av kommunikasjonsfaget. Likevel legger alle informantene fra departementene vekt på at kompetansen deres er skreddersydd til nettopp det arbeidet de gjør, og at de derfor naturlig har en større kompetanse på disse områdene samlet, enn de eksterne kommunikasjonsekspertene. Spesielt mediehåndtering tar, som vi har sett, en svært stor del av kommunikasjonsavdelingenes ressurser. En av informantene mener kompetansen knyttet til nettopp dette, er en av kommunikasjonsavdelingenes største styrker.

«(...)jeg vil mene at det finnes knapt noen miljøer som er dyktigere enn departementenes kommunikasjonsenheter når det gjelder mediehåndtering. Det samme gjelder profesjonell taleskriving, som er en ganske ny oppgave i de fleste departementer. Det siste var jo ikke noe man drev med for ti år siden. Vi var blant de første da vi ansatte vår første taleskriver 2005.» Informant 5.

I forlengelsen av dette legges det også vekt på at det å formidle politikk, og å vite hvordan man fronter politiske budskap og en statsråd er noe kommunikasjonsavdelingene er gode på, hvor de eksterne kanskje har noe mindre kompetanse. Til slutt er det også tydelig at kommunikasjonsavdelingene mener å sitte på kompetanse knyttet til departementenes spesifikke saksområder, og videre kompetanse knyttet til å kommunisere sitt fag, som de eksterne ekspertene ikke nødvendigvis er like kompetente på.

«Flere av oss har jobbet så lenge i miljøbransjen med kommunikasjon, og vi har på en måte prøvd og feilet noen år. (...)noen av forslagene som de har kommet med, har ikke vært gode nok. Vi tror ikke det funker, for eksempel fordi tiltaket er utprøvd før, eller det er bom i forhold til budskapet. Eller det kan være forslag vi vet man ikke kommer til å få støtte for, eller andre ting» Informant 1.

Som en annen informant fortalte:

«(...)vi har mer kunnskap til politiske prosesser, og hvordan et departement fungerer enn eksterne kommunikasjonseksperter. Vi har selvfølgelig også større kunnskap om aktører og viktige saker på vårt felt» Informant 4.

En annen informant legger også vekt på at deres kompetanse når det gjelder taleskriving, web-oppdatering og mediehåndtering er spesielt god, fordi det er dette de har som sin primære beskjeftigelse i avdelingen, og at de eksterne ekspertene kanskje ikke har like høy kompetanse på disse feltene:

«(Byrå) og tilsvarende kommunikasjonsbyråer har kanskje mye av dette de også, men vi jobber så å si utelukkende med de tre tingene der. (...)ettersom (byrå) jobber med utrolig mange andre ting også, så vil jeg si at vi er mye mer spesialisert på disse områdene Og vi har jo også merket i samarbeidet med dem, hvor (byrå) har kommet opp med en del forslag og innspill hvor vi sier at «bare glem det, det er ikke sånn du profilerer en statsråd i mediene» Informant 5.

Også informantene som representerer de eksterne ekspertene er klare på at kommunikasjonsavdelingene sitter på kompetanse som de selv ikke har. En av informantene legger vekt på at departementene i langt større grad er opptatt av å ha forankring i fagmiljøet departementet representerer, og er mer observant på hvordan eventuelle utspill, virkemidler og strategier kan få konsekvenser. Dette går igjen hos noen av informantene fra departementene også, som har opplevd å måtte si nei til flere forslag fra eksterne kommunikasjonseksperter som potensielt kunne gitt konsekvenser for departementet.

«De vet mer om hvordan et byråkrati fungerer, og hvilke instanser budskap må være forankret hos. Såkalt stakeholder management. Det vet med andre ord hvordan de skal presentere et budskap slik at det ikke misforstås» Informant 2.

En annen informant, som representerer de eksterne ekspertene som er i besittelse av mer rendyrket spisskompetanse på mediefeltet, mener det er et skille mellom departementenes behov for bred kompetanse og strategisk tenking, og de eksterne ekspertenes smalere kompetanse. Det er imidlertid naturlig at en ekstern kommunikasjonseksperter som har i oppgave å drive medietrening, vil oppleve at departementene tenker mer helhetlig og strategisk, hvor kanskje større kommunikasjonsbyråer og liknende er mer vant til å tenke større.

«I departementet må de tenke både operativt og strategisk. De bør ha en plan for hva som skal kommuniseres når, samtidig som de må være operative fra sak til sak. De bør ha en strategi for hva de ønsker å oppnå med sin kommunikasjon i sin helhet, utover bare å svare når journalistene spør. Det jeg er god til er å gjøre hver enkelt person flink til å formidle et muntlig budskap» Informant 6.

Blant departementene er det, som vi så i kartleggingskapittelet, kun ett departement som ikke har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter i perioden 2009-2012. Også her er det kompetanse som trekkes frem som den avgjørende faktoren. I motsetning til tilfellene vi har sett på til nå, mener imidlertid informanten fra dette departementet at de ikke har behov for ekstern kompetanse, og derfor ikke hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter. Den samme informanten oppgir også at de ikke ser hva de skulle brukt eksterne kommunikasjonseksperter til. Dette kan kanskje igjen også anses å være et bevis på at de kommunikasjonsansatte har kompetanse de eksterne ikke har.

«Vi har den kompetansen vi trenger. Det er ikke naturlig å hente inn eksterne krefter på konsulentbasis for å bistå oss i vårt løpende arbeid. De fleste av våre oppgaver er av en slik karakter at du skal kjenne departementet, vårt arbeidsfelt, fagområde og systemer for å kunne gjøre en god nok jobb. Vi ser ikke hva vi skal bruke dem til i daglig kommunikasjonsarbeid.» Informant 7.

Kompetansediffusjon

Hvis vi ser bort i fra det ene departementet som ikke har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, er det som nevnt i det teoretiske rammeverket interessant å se om det forekommer noen form for kompetanseutveksling mellom departementenes kommunikasjonsansatte og de eksterne ekspertene. Flere av informantene i denne studien, fra begge sider av samarbeidet, er klar på at dette er tilfellet. Bortsett fra én av de eksterne kommunikasjonsekspertene, har imidlertid ingen av informantene konkrete rutiner for å ta vare på denne nye kompetansen. I så måte er den kompetanseoverføringen som kommer aktørene til gode av mer uformell karakter.

For å begynne med den første siden: to av informantene mener de eksterne kommunikasjonsekspertene har lært av dem, og da er det spesielt knyttet til muligheten de får til å jobbe sammen med politikere, og i en politisk kontekst. Som én av informantene fortalte:

«Jeg tror ikke det har skjedd så veldig ofte at (byrå) eller andre kommunikasjonsbyråer har brukt statsråder som direkte medvirkende i kampanjer, for eksempel i filmer. I hvert fall sjeldent i så stor grad som i denne kampanjen her. Og det er jo gitt dem en del erfaringer. Som jeg var inne på i stad, så har de åpenbart lært en del av oss, altså» Informant 5.

En annen informant sa følgende:

«Jeg er helt sikker på at de både får en innsikt i den politiske verden, og kjennskap til politikere som kan være nyttig for deres videre utvikling. Det tror jeg faktisk» Informant 8.

På den andre siden, er også flere av departementene klar på at de har lært mye av å jobbe med de eksterne kommunikasjonsekspertene, hvor to av informantene ikke opplever at dette har vært av så stor betydning. Blant de to informantene som mener de har lært mye av de eksterne ekspertene, legger de også til at dette er noe de mener de kan ta med seg videre. Kompetanseoverføringen er blant annet knyttet til hvordan de eksterne ekspertene driver medietrening, og til konkrete virkemidler og fremgangsmåter som departementene ikke før har

kjent til, men som de i det videre arbeidet oppgir at de vil være komfortable med å benytte seg av. Her er det spesielt hvordan man bruker internett og sosiale medier til å spre budskap og materiell som står sentralt. Som en av informantene som mente medietreningen ga de ny kompetanse formulerte det:

«Det er ingen som blir utlært på det å formulere budskap. Det er jo en kunst, og det er alltid veldig morsomt med de treningsrundene. (...) så sier vi at OK dette var bra, men vi kan gjøre det enda bedre. Vi kan spisse det mer, vi kan gjøre det enda kortere. Hva er det man må gjøre, hva må man tenke på? Og det er veldig fine øvelser også for oss som vi tar med oss videre» Informant 8.

Én av informantene mente at de tok med seg videre hvordan de eksterne kommunikasjonsekspertene brukte sosiale medier og internett til å spre kampanjemateriale:

«Ta for eksempel hvordan man lager gode virkemidler på nett, og hvordan du lager en film som kan være så god at flere hundre tusen faktisk går inn på departementets nettsider og ser filmen. Og videre: hvordan bruker man andre nettmedier og sosiale medier til å spre dette budskapet ytterligere. Nå kan vi noen av de grepene, og kanskje kan vi i neste runde greie en del mer på egen hånd, i alle fall light-versjoner av slike kampanjer» Informant 5.

Vi har nå sett hvordan de eksterne kommunikasjonsekspertene tilfører kompetanse til departementene. På den andre siden, mener også de eksterne kommunikasjonsekspertene at de lærer av å samarbeide med departementenes kommunikasjonsansatte. Videre mener også de at kommunikasjonsavdelingene og departementene lærer av dem. Begge informantene som representerer de eksterne kommunikasjonsekspertene oppgir at dette er tilfellet. Kompetansen de mener de tar med seg ut av samarbeidet er også i stor grad lik den de ansatte i kommunikasjonsavdelingene mener de lærer, nemlig knyttet til politikk og forvaltning. Kompetansen de mener de lærer bort, er også i noen grad lik den departementene oppfatter å lære fra de eksterne, nemlig knyttet til å bli bedre medietrenere, og til å bli mindre tradisjonelle og mer moderne. Som én av de eksterne kommunikasjonsekspertene fortalte:

«De blir bedre medieveiledere ved å være til stede på treningene jeg har, og jeg lærer mer om offentligforvaltning og om hvordan journalister opptrer i møte med forvaltningen» Informant 6.

Den andre eksterne kommunikasjonseksperter mente de lærte seg hvordan de kunne unngå fallgruver etter å ha jobbet med departementene, fordi de som nevnt er mer avhengige av at saker ikke oppfattes feil. Videre forteller informanten:

«Vi er i mye større grad blitt bevisst hvor viktig det er å tenke helhet, og på om det kan være noen fallgruver i strategien. Kan eksempelvis noen av disse budskapene backfire? Man kan kanskje kalle det for en type sikringskompetanse.(...)det de lærer av oss er at de kan bli offensive, mindre tradisjonelle, og bli utfordret på i større grad å gjøre som de alltid har gjort» Informant 2.

Som nevnt har ingen av departementene formelle rutiner for å ta vare på kompetanse fra eksternt innleide eksperter. Én av informantene fra departementene oppgir imidlertid å ha mottatt ulike former for kursmateriell som har blitt tatt vare på, og distribuert rundt til de andre i avdelingen. Når det gjelder de eksterne kommunikasjonseksperter oppgir én av informantene at de har såkalte case-oppsummeringer, hvor tidligere erfaringer lagres. Som informanten fortalte:

«Vi prøver å dokumentere casene. Vi lager presentasjoner med «dette var målet, dette gjorde vi og dette var resultatet». I oppgaveløsning bruker vi vår erfaringsbase, og vi har således synergier i å dokumentere hva som har skapt suksess tidligere. Hvilke ting har funket før. Hva likte journalistene, og hvor fikk vi eksponering, og den type ting» Informant 2.

Det at begge parter ser ut til å sitte igjen med mer kompetanse enn de hadde i utgangspunktet før samarbeidet, er et interessant funn. Kommunikasjonsavdelingene blir i tilfellene i denne oppgaven dyktigere på virkemiddelbruk, ser kreative muligheter og blir bedre til å vite hvordan de skal trene andre ansatte i medieatferd. På den andre siden får de eksterne kommunikasjonseksperter mer innsikt i hvordan departementene fungerer, hvilke fallgruver

man må ta hensyn til i det offentlige, samtidig som de får muligheten til å forbedre sin tilnærming til arbeid med politikere, og spesielt statsråden.

5.1.2 Et spørsmål om kapasitet?

Forklaringsvariabel nummer én, kompetanse, viser seg altså å være utslagsgivende i veldig stor grad når det gjelder departementenes innleie av eksterne kommunikasjonseksperter. Som redegjort for i det teoretiske rammeverket, er det også grunn til å stille spørsmål ved kommunikasjonsavdelingenes kapasitet, og hvorvidt den har noe å gjøre med den innleide ekspertisen. Studier har problematisert nettopp dette, og funnet at det eksisterer et stadig større trykk fra pressen, og et ønske om å komme på i pressen og å sette dagsorden (Solumsmoen 2010). Igjen er den dramatiske økningen av antallet kommunikasjonsansatte i departementene nært knyttet til nettopp dette. Spørsmålet som stilles i denne delen er hvordan den *de facto* kapasiteten til kommunikasjonsavdelingene i denne oppgaven er, og i hvilken grad dette påvirker innleie av eksterne kommunikasjonseksperter.

Det eksisterer i noen grad forskjeller mellom departementene når det gjelder hvor presset de er på kapasitet. Generelt virker det ikke å være et u håndterlig problem, selv om flere av informantene legger vekt på at de til tider opplever kapasitetsmangel. Informantene trekker ofte frem at det er ved spesielle anledninger, i forbindelse med saker som skaper mye oppstyr i mediene og ved fremleggelse av større meldinger at kapasiteten kan oppleves som spesielt presset. To av informantene legger også til at de ansatte i kommunikasjonsavdelingene må jobbe mer enn hva som kanskje er vanlig arbeidstid, og da også i slike spesielle perioder. Det er naturlig å tro at dette gjelder flere av informantene i liknende situasjoner, selv om det ikke nevnes eksplisitt.

«Vi har jo perioder hvor det er beintøffe arbeidsforhold og mye å gjøre. Jeg kan som eksempel nevne større ulykker og andre situasjoner som krever at beredskapen er på topp. Da kan noen av oss være på jobb hele døgnet, forberedt på å håndtere det som oppstår. Og i sånne situasjoner er man jo helt avhengig av å ha medarbeidere som stiller opp(...)» Informant 8.

Også en annen informant fortalte at det var i spesielle perioder at kapasiteten ble utfordret:

«Det er tette arbeidsdager. Men det går jo selvfølgelig i faser, som på alle andre arbeidsplasser. Og toppene kan godt vare en stund» Informant 1.

To av informantene forteller at de i enda større grad opplever å være utfordret når det kommer til kapasitet, og mener noen oppgaver ikke lar seg løse på grunn av kapasitetsmangel. Én informant oppgir at de ikke får oppdatert seg på det kommunikasjonsfaglige og én annen oppgir at de ved noen tilfeller ikke har den kapasiteten de behøver. Som førstnevnte informant sa:

«Kapasiteten er på et minimum og de fleste arbeider mye mer enn full tid. Og til tider opplever vi kapasitetsmangel. Vi har også for lite kapasitet til å drive jevnlig utvikling av våre nettsider og kommunikasjonsfaglig oppdatering» Informant 7.

Den andre informanten fortalte også om tilfeller hvor kommunikasjonsavdelingen ikke hadde tilstrekkelig kapasitet:

«(...)det er klart at når vi virkelig har trøkk her, så har vi ikke kapasitet til å håndtere det som kommer inn(...) Men i sin helhet, så føler jeg har den kapasiteten jeg trenger. Men i spesielle situasjoner har jeg det definitivt ikke» Informant 5.

Til tross for at kapasiteten i kommunikasjonsavdelingene åpenbart er presset, oppgir kun én av informantene i denne oppgaven at dette har noe med de innleide ekspertene å gjøre. Den samme informanten legger også til at oppdragene som kommunikasjonsekspertene har levert har mye å gjøre med kompetanse også, og kapasitetshensyn kommer i så måte inn på lik linje med kompetanse her.

«På en måte har det med kapasitet å gjøre. Vi sitter på mye kommunikasjonskompetanse her, men vi har ikke alltid tid til å sette ut tiltakene i livet. (...)samtidig er det klart at vi sitter jo ikke på den kompetansen som (byrå) sitter på. Så vi behøver byråenes kompetanse, byråenes tid og deres nye blikk på hvordan kommunikasjonsutfordringene kan løses.» Informant 1.

En annen av informantene legger til at innleie av eksterne kommunikasjonsekspert i ytterste konsekvens også handler om kapasitet, ettersom all kompetanse er mulig å tilegne seg over tid, og med nok folk.

«(byrå) har mange ansatte som har jobbet med våre kampanjer. Det er klart at om vi skulle satt flere av våre ansatte i heltid for å jobbe med en slik kampanje, så ville det gått ut over andre ting. Det ville ikke vært mulig. Så i teorien kan du si at det også handler om kapasitet, men kjernepunktet er jo kompetanse, det er det ingen tvil om» Informant 5.

Mengden kapasitet som behøves for å tilegne seg denne kompetansen virker imidlertid å være av såpass betydelig karakter at scenarioet fremstår som urealistisk.

Informanten som representerer departementet som ikke har hyret inn eksterne kommunikasjonsekspert, mener som tidligere vist at kapasiteten i avdelingen i stor grad er presset. Likevel har ikke den pressede kapasiteten skapt et behov for å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert, og tillegges derfor ikke noen vekt idet vi forsøker å finne ut hvorfor departementet ikke har sett det som nødvendig å hyre inn eksterne. Som informanten sier:

«Det er ikke derfor vi ikke bruker eksterne kommunikasjonsekspert» Informant 7.

Som en foreløpig oppsummering virker det ikke som kapasitet forklarer hvorfor kommunikasjonsavdelingene ser det som nødvendig å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert. Kompetanse virker på den andre siden å være den primære

drivkraften. Hva så med økonomi? Er det økonomiske momenter som forklarer hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonsekspert?

5.1.3 Økonomi: en begrensende faktor

For å ha muligheten til å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert, er man naturligvis nødt til å ha tilgang på midler til å gjøre nettopp dette. Noen av informantene i denne oppgaven oppfatter til en viss grad at økonomi er en begrensende faktor når det kommer til innleie av eksterne, både i forkant av innleie, og i forlengelsen av allerede eksisterende prosjekter og etablerte samarbeid med potensiale for utvidelse. Likevel er det, som vi har sett i kartleggingskapittelet og på bakgrunn av informantene, tydelig at det er mulig å få tak i midler dersom saken er viktig nok. Dette veies ifølge flere av informantene naturlig nok opp mot andre mulige måter å bruke pengene på. Som det har blitt luftet tidligere, kan det virke som om kreativitetsrelaterte tjenester er mindre stabile utgiftsposter, som oppstår mer sporadisk, hvor de medierelaterte tjenestene er kanskje noe mer stabile. De medierelaterte tjenestene kan også virke å være mer knyttet til kommunikasjonsavdelingens budsjett, hvor blant annet én av informantene oppgir at pengene til kreativitetsrelaterte tjenester gikk over et andre budsjett enn kommunikasjonsavdelingens. Hvor medierelaterte tjenester også kan gå over andre budsjett, virker det ut fra informantene i denne oppgaven primært å være noe kommunikasjonsavdelingene avgjør.

En av informantene forteller at avgjørelsen om å bruke midler på kreativitetsrelaterte tjenester, mer nøyaktig en større kampanje, ble tatt av politisk ledelse etter at fagavdelingene hadde opplyst om et problem. Kommunikasjonsavdelingen sin rolle i denne avgjørelsesprosessen var primært som dialogpartner. Generelt virker det å være en trend at innleide eksterne kommunikasjonsekspert i forbindelse med større kreativitetsrelaterte tjenester, er noe som er godt forankret blant flere instanser i departementene. Det kan være et behov eller ønske i enten fagavdelingene, hos politisk ledelse eller i kommunikasjonsavdelingen, som senere blir spilt inn til de andre instansene.

«Dette ble jo satt i gang mens (statsråd) var minister, og jeg tror nok jeg kan si at det var et samspill mellom han og embetsverket. Andre ganger kan hele initiativet komme fra deler av embetsverket som ser

at «nå må det skje noe på det området, eller så opplever man en, to, tre». Og det er sikkert mange eksempler på at initiativet til nye ting som koster penger kommer fra politisk ledelse. Gjennom forslag til omprioriteringer innenfor budsjettet vårt får vi til det. Det er normalt budsjettarbeid for å si det sånn» Informant 5.

Én av informantene oppgir imidlertid at også de kreativitetsrelaterte tjenestene gikk fra kommunikasjonsavdelingens budsjett.

«Vi har et eget budsjett i vår kommunikasjonsgruppe, som jobber spesielt med større prosjekter som har lengre tidsperspektiv. Disse prosjektene, og økonomien knyttet til dem, er jeg ansvarlig for. Og så er det et eget budsjett som går på presse og media» Informant 1.

Vi ser med andre ord at også kreativitetsrelaterte tjenester kan gå over flere ulike budsjetter. Et av departementene har som nevnt ikke hyret inn eksterne kommunikasjonstjenester. En naturlig forklaring på dette kunne ha vært at de ikke hadde de økonomiske midlene til å gjøre nettopp dette. Dette er imidlertid ikke tilfellet, ifølge informanten fra dette departementet:

«Økonomi har ikke vært avgjørende» Informant 7.

En annen av informantene formulerer det slik:

«Dette har ikke primært med penger å gjøre, men med en holdning om at vi skal klare mest mulig av oppgavene innenfor våre rammer og med de menneskene vi har ansatt hos oss» Informant 4.

Kommunikasjonsavdelingenes rolle når det kommer til innleie av eksterne kommunikasjonsekspertene virker å være som både initiativtaker, dialogpartner og utfører knyttet til de ulike tjenestene. De er med i forhandlinger hvor de kan komme med forslag til aktiviteter,

de gjør ofte arbeidet med å kartlegge eventuelle tilbydere, de kommer med prisanslag, de jobber frem anbud, de fungerer som kontaktpersoner i prosesser samtidig som de ofte har ansvar for å se til at prosjektene bli gjennomført. Én av informantene beskriver prosessen slik:

«(...)om høsten, så spiller jeg inn forslag til budsjett for kommunikasjonsvirksomheten. Noen poster er jo faste. Vi må ha en medieovervåkningstjeneste, og vi skal ha litt til reise og vi skal ha litt til kurs og så videre. I tillegg kan jeg spille inn forslag til prosjekter og argumentere for hvorfor vi bør gjennomføre disse og hva prisen vil være, for eksempel i forbindelse med en ny designprofil. Innspillene blir deretter behandlet i ledergruppa» Informant 8.

En annen informant beskriver budsjettprosessene slik:

«(...)det er jo alltid en vurdering om hvilke penger som skal brukes hvor. Og da er vi som kommunikasjonsgruppe alltid med i slike diskusjoner, og argumenterer og gjør vårt beste for å sørge for at vi får satt ut i livet de prosjektene som vi mener er viktige» Informant 1.

Ut fra oppgavens design og informasjonen hentet fra informantene, er det vanskelig å spore prosessen slik at økonomiens rolle blir tydelig. Dersom man skulle gjort dette ville man vært nødt til å gå dypere ned i hvert enkelt oppdrag de eksterne har levert, og sporet beslutningene som ble tatt fra begynnelse til slutt. Oppgavens rammer tillater ikke en slik øvelse i sin helhet. Dermed blir det større bildet noe vanskelig å male. Én av informantene fra kommunikasjonsavdelingen opplyser blant annet at de styrer over midlene til større kreativitetsrelaterte tjensteposter, hvor en annen forteller at de større kreativitetsrelaterte tjenestene ikke går over kommunikasjonsavdelingens budsjett. Videre er det også noen som opplyser at medierelaterte tjenester som medietrening også kunne gått over andre budsjett, selv om det i de fleste tilfeller er kommunikasjonsavdelingen som står for det økonomiske ved slike tjenester.

«Det kan hyres inn medierådgivere som betales av statsrådets parti, for eksempel i forbindelse med valgkamp. Men hvis det er trening i regi av departementet, så går det over kommunikasjonsbudsjettet» Informant 8.

Restriktive departementer

Sett bort i fra det faktum at medierelaterte tjenester virker å være noe kommunikasjonsavdelingene tar over sine budsjetter, finner vi som sett ikke noen klare funn som viser hvordan økonomien spiller inn på avgjørelsen om å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter i denne oppgaven. Noe som imidlertid virker å være gjennomgående for nærmest alle informanter, er at departementene er restriktive i sin bruk av eksterne, og er veldig bevisst på nettopp de økonomiske aspektene ved bruken. Som vi skal komme inn på senere når vi ser på hvilke oppgave de eksterne hyres inn til, legges alle oppgaver over en viss sum ut på anbud. I anbudet ligger det en økonomisk ramme som er med på å danne utgangspunktet for samarbeidet, og som legger begrensninger på midlene som brukes. I så måte ligger det allerede her et noe restriktivt økonomisk element i bunn. Videre formidles det fra samtlige informanter i studien at departementene er bevisst på at hva det offentlige bruker penger på er noe som får oppmerksomhet, og som må tas hensyn til. Det virker likevel å være forskjeller også her mellom departementene når det kommer til grad av bekymring knyttet til slike økonomiske betraktninger. To av informantene er for eksempel svært opptatt av å være restriktive i sin bruk av økonomiske midler på eksterne kommunikasjonseksperter. Én av informantene formulerer det slik:

«Vi er veldig restriktive med å bruke eksterne kommunikasjonsbyråer eller kommunikasjonsfolk. Vi gjør det aller mest selv, og vi er veldig bevisste på at vi er en offentlig etat og at det er skattebetalernes penger vi forvalter» Informant 8.

En annen informant som også mener departementene må være bevisst på bruk av økonomiske midler på eksterne kommunikasjonseksperter formulerer det slik:

«Jeg tror vi som offentlig informasjonsenhet skal være svært varsomme med å bruke penger på ekstern kommunikasjonshjelp. Dersom informasjonsenheten skal ha legitimitet både blant journalister og i opinionen må vi klare å løse oppgavene våre innenfor de rammene som er satt» Informant 4.

Den samme informanten legger også til at de ville ansett det å være et nederlag dersom de ble nødt til å hyre inn eksterne til å gjøre jobben deres for dem, og at informanten ikke kan se for seg at eksterne eksperter kan håndtere sakene de har ansvar for bedre enn dem selv. Som informanten fortsetter:

«Hvis det er tilfelle har man muligens rekruttert feil» Informant 4.

Informanten legger imidlertid til at innleie av kommunikasjonseksperter kan forsvares i tilfeller hvor departementene ikke har den nødvendige kompetansen og på oppgaver som faller utenfor departementenes daglige drift. Ettersom ingen av informantene i denne studien har hyret inn eksterne til å løse oppgaver som faller innenfor kommunikasjonsavdelingenes kjerneoppgaver, kan man si at dette virker å være en generell tendens. Oppgavene de eksterne har blitt hyret inn til er i veldig stor grad knyttet til oppgaver som faller utenfor departementenes daglige virke, og i de daglige gjøremålene til kommunikasjonsavdelingene holdes de eksterne kommunikasjonsekspertene utenfor. En annen informant forteller at de er klar over at offentlig pengebruk legges merke til, men at det i tilfellene de har hyret inn har vært legitim bruk ifølge dem selv.

«Det er jo sterke synspunkter rundt hva det offentlige bruker penger på, og det å bruke masse penger på dyre pr-byråer er selvfølgelig et tema. Likevel tror jeg den type virksomhet som vi har drevet med, ikke skaper noen forvirring i forhold til vår legitimitet hos opinionen» Informant 1.

Den samme informanten legger til at omfanget av midler som brukes på oppgaver man kanskje selv kunne løst, er noe som det kan hende folk legger merke til. Likevel legges det til at det at man bruker dem til en viss grad ikke er noe vedkommende tror folk er kritiske til.

Et annet interessant tilfelle som også viser til den restriktive siden ved departementenes innleie, er et eksempel en av informantene viser til, som har å gjøre med utvidelse av et allerede etablert samarbeid. Departementet fikk laget ny designprofil, og i den forbindelse kom også de eksterne kommunikasjonsekspertene som hadde laget denne med forslag om hvordan denne

profilen kunne offentliggjøres og lanseres. På grunn av begrensede økonomiske rammer ble imidlertid dette nedprioritert, ifølge informanten:

«Det var ganske spenstige greier, men da snakker vi om penger ikke sant. Og det sa vi nei til. Da gjorde vi det selv, og veldig mye enklere. (...)Det var altså ikke innenfor mine budsjetttrammer at vi kunne ha en sånn seanse som de foreslo» Informant 8.

En siste informant, fra departementet som har brukt mest penger på eksterne kommunikasjonsekspertter i perioden 2009-2012, legger vekt på at de er klar over at offentlige midler holdes øye med, samtidig som informanten legger til at saken var preget av såpass konsensus at pengebruken kunne forsvares:

«Det kan nok være at det finnes ulike politiske meninger på om det vil være viktig å bruke så mye penger på en kampanje, eller om man burde sette inn andre virkemidler. Men målsetningen(...), det er et ønske som det er så bred tilslutning til. Alle vil ha dyktige lærere. Alle politiske partier og alle organisasjoner» Informant 5.

5.2 Hvordan arter samarbeidet seg?

Vi har nå sett hvorfor departementene ser det som nødvendig og ønskelig å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertter, og hvordan de både forholder seg til og vekter de tre momentene studert, nemlig *kompetanse, kapasitet og økonomi*. Gjennom forrige del av analysen, og fra kartleggingskapittelet presentert tidligere, har vi fått et bilde av situasjonen i forkant av samarbeidet, både hva gjelder omfang, ønsker, behov og betenkeligheter. Etter å ha studert hva som er situasjonen, og hvorfor departementene hyrer inn eksterne, har vi som resultat dekket store deler av det som befinner seg i den innledende fasen av samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter. I denne delen går vi ett skritt videre inn i prosessen og ser på hvordan samarbeidet arter seg. To momenter vil som tidligere vist danne utgangspunktet for denne analysen, nemlig; hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonseksperter blir satt til å løse, og hvor stor grad av interaksjon som eksisterer

mellom de eksterne ekspertene og departementets egne ansatte. Som oppgavens struktur fordrer, studeres i første omgang hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonsekspertene har fått i oppdrag.

5.2.1 Hvilke oppgaver?

I det teoretiske rammeverket som har blitt presentert, har vi sett hvordan de politiske partiene primært har hyret inn eksterne eksperter til å utføre oppgaver av teknisk natur (Karlsen 2010). Når det gjelder strategiske oppgaver, har partiene vist seg å være mer restriktive. Karlsen (2010: 201) viser til skillet mellom de to formene for oppgaver og peker på at hovedforskjellen mellom dem er *«the impact on the party campaign strategy»*. I denne oppgaven utvides dette til å gjelde i hvilken grad oppgavene de eksterne kommunikasjonsekspertene blir satt til å løse har påvirkning på kommunikasjonsstrategien til departementene. Herunder vil strategipåvirkning i kampanjer og liknende også være knyttet til strategiske oppgaver. Typiske oppdrag som medietrening og designoppdrag på den andre siden, faller inn under kategorien av tekniske oppgaver. I kartleggingskapittelet så vi tilfeller av at de eksterne kommunikasjonsekspertene hadde levert tjenester av både teknisk og strategisk natur, samtidig som vi så en klar overvekt av tekniske oppdrag. Blant oppdragene som ble plassert i kategorien for strategiske oppgaver, var primært kampanjerelaterte oppdrag. Før vi ser på denne typen oppgaver, la oss først rette blikket mot de tekniske oppgavene de eksterne kommunikasjonsekspertene har blitt satt til å løse.

Tekniske oppgaver

Oppgaver som medietrening, ulike designoppdrag og utarbeidelse av fremstillingsmateriale viser seg å være de vanligste tekniske oppdragene blant informantene i denne studien. Det første det er verdt å merke seg er at kampanjene som har blitt utformet for noen av informantene, også inneholder en mengde tekniske oppgaver. I likhet med argumentasjonen brukt i kategoriseringen av ulike tjenester i kartleggingskapittelet, er dette likevel oppgaver som først og fremst er knyttet til kampanjearbeid og på bakgrunn av dette inngår disse i de strategiske oppgavene. Fire av informantene oppgir å ha brukt eksterne kommunikasjonseksperter til medietrening, enten i perioden 2009-2012 eller før. Hvor noen tilsynelatende har benyttet seg av generell medietrening, oppgir andre å ha brukt mer fjernsynsspesifikk medietrening. Som én av informantene fortalte:

«Vi har leid inn en rådgiver som har gjennomført pressetrening med statsråden.(...)Vi hadde jo en runde en gang hvor vi kjørte nesten en studiodebatt(...)» Informant 8.

Informanten legger videre til at medietreneren ikke bare skjønner seg på mediene, men også på den politiske konteksten de opererer i:

«(...)sånn som han (aktør) som har vært her, han er veldig flink til å følge med i mediebildet, fange opp saker som han tenker at dette er jo viktige saker for denne statsråden og samtidig følge med også på den måten at han kan gi noen tilbakemeldinger på hvordan han synes vedkommende fungerer i media per i dag. (...)Man har 30-40 sekunder i Dagsrevyen, hvordan skal man sørge for at det sitter? Det finnes ikke noen fasitsvar på det, men det må øves og øves» Informant 8.

En annen informant legger vekt på mange av de samme momentene ved medietreningen.

«Vi hadde innleid en kommunikasjonsrådgiver under (politikker) sin tid, det var for å ha medietrening for (politikker)(...)noen som kunne komme utenfra og som kunne være litt tydeligere. Det var litt lettere for hun som kom utenfra enn for oss, som jobber så tett med statsråden» Informant 3.

En av de eksterne kommunikasjonsekspert-informantene som har levert medietrening til departementene, legger også vekt på disse momentene.

«Det er lettere for meg å gå tettere på de jeg trener, enn de som skal jobbe med dem hver dag. Jeg kan kjøre dem hardere og tøffere på hvordan de opptrer, enn de som er fast ansatte og jobber med dem hver dag. Fordi jeg går dem ganske tett på klingen, på en måte man ikke kan om man skal sikre at man har et godt forhold hele tiden» Informant 6.

Informanten legger også til at det er et betydelig skille mellom å trene politikere, og å trene embetsverket, hvor førstnevnte er langt mer innforstått og komfortabel med hvordan mediene fungerer.

«(...)politisk ledelse skjønner hvordan journalister tenker og jobber. Så det er det kanskje mer en diskusjon. Mens i embetsverket handler det om å gi dem en forståelse av journalister og medienes tanker og rolle. (...)politisk ledelse er, som oftest, klart på et mye høyere nivå. De er rutinerne på en helt annen måte, ikke sant» Informant 6.

Blant informantene i denne studien som har benyttet seg av medietreningstjenester, virker det å være primært politikere som mottar denne treningen. Likevel oppgir noen å ha hatt medietrening for kommunikasjonsenheten, departementsråden og fagavdelingene også.

«I 2005 fikk vi inn mange nye politikere, og det var derfor behov for medietrening. Her inkluderte vi også alle ekspedisjonssjefene og departementsråden, men vanligvis er det politikerne som får medietrening» Informant 5.

Hvis vi ser bort i fra medietreningstjenester, har én av informantene benyttet seg av flere designoppdrag, blant annet design av nettside og digitale kart. Videre har to av informantene benyttet seg av eksterne kommunikasjonsekspertene til å utarbeide annet fremstillingsmateriale i form av filmer og presentasjoner. Sett bort i fra medietreningen er de tekniske oppgavene med andre ord knyttet til det som tidligere har blitt kategorisert som kreativitetsrelaterte tjenester. Videre er det tydelig av mange av disse oppgavene faller langt utenfor det som virker å være kommunikasjonsavdelingenes virke. Som en informant fortalte:

«(...)vi er veldig flinke til å lage Power Point med kulepunkter og bilder og sånt, men så er det noen ganger hvor man har lyst til å lage det enda mer fancy og mer designet for at brukerne skal skjønne hva dette er for noe. Og da har vi brukt (byrå) som er veldig gode på det(...)De har en kombinasjon av journalister og designere som gjør at dette blir veldig bra. Og hvis du ser i avisen, så er det veldig ofte at grafisk materiale er laget av (byrå)» Informant 8.

Et annet eksempel på oppgaver som faller langt utenfor det departementenes kommunikasjonsavdelinger vanligvis beskjeftiger seg med, er et digitalt kart det samme departementet fikk laget. Dette var et norgeskart hvor alle prosjektene til departementet lå inne, og hvor man kunne følge prosjektenes utvikling. Man kunne også klikke seg inn på ulike fylker, og få en oversikt pågående prosjekter. Informanten oppgir at dette er oppgaver de ikke hadde mulighet til å løse selv, rent teknisk, men at de var ansvarlige for informasjonsinnhenting knyttet til kartet. En informant fra et annet departement benyttet seg av et byrå når de skulle lage en presentasjon statsråden kunne bruke på åpningen av et større arrangement. Også denne oppgaven var av en slik natur at det falt utenfor det departementet hadde kompetanse på.

«(...)statsråden ville dette året bruke en visuell presentasjon der han gjennomgikk mediehistorie og så videre. Det ble gjort bruk av filmsnutter, bilder og så videre og hadde form av en slags forelesning der han ledet forsamlingen gjennom en presentasjon» Informant 4.

Oppgavene og tjenestene som her har blitt presentert, er åpenbart av en svært teknisk natur. Det er i stor grad oppgaver departementene selv ikke har forutsetninger for å løse, og som de, dersom de ønsker dem løst, er nødt til å hyre inn eksterne eksperter. Dersom vi går videre til neste kategori av tjenester, nemlig de strategiske, blir skillene og kategoriseringen som følger noe mer uklar.

Strategiske oppgaver

Som vi har sett tidligere, settes eksterne kommunikasjonseksperter til å løse oppdrag som i denne oppgaven omtales som strategiske oppgaver. For departementene som to av informantene i denne oppgaven representerer, er eksterne kommunikasjonseksperter spesielt satt til strategiske oppgaver knyttet til kampanjer. En av de eksterne kommunikasjonsekspertene som har jobbet med kampanjeoppgaver hos et av departementene, legger vekt på at det er et mangfold av ulike oppgaver de løser knyttet til kampanjer.

«Vi har styrt større prosjekter og jobbet frem alt fra reklamefilm, webløsninger, PR-budskap, eventer, til å administrere underleverandører. Ofte handler disse prosjektene om først å finne en overordnet kommunikasjonsstrategi - for deretter å bryte oppdraget opp mindre delprosjekter» Informant 2.

Noen av disse oppgavene faller også som tidligere vist inn under kategorien tekniske tjenester, men ettersom de tilhører en større strategisk kampanje, er de å anse som primært strategiske oppgaver i denne oppgaven. Etter å ha studert disse oppgavene grundigere er det imidlertid grunn til å sette spørsmålsteget ved om oppdelingen av oppgavene som enten tekniske og strategiske er tilfredsstillende.

Alle oppgaver over en viss sum⁶, og alle tjenestene som faller i kategorien med strategiske oppgaver i denne oppgaven, er som tidligere nevnt lagt ut på anbud. I forlengelsen av dette legger informantene som har benyttet seg av slike tjenester vekt på at de hadde en klar tanke om hva de ønsket å få ut av disse tjenestene før de ble lagt ut på anbud. I så måte kan man si at det allerede i anbudsrunden ligger en klar strategi bak det som skal hyres inn. Dette gjelder både de strategiske og de tekniske oppgavene. Som en av de eksterne kommunikasjonseksperter som har levert tekniske oppgaver formulerte det:

«Jeg opplever at de er veldig tydelige i bestillingen sin, de vet hva de ønsker å oppnå, de vet hvorfor de leier meg inn, de er bevisste på den økonomiske biten, og hva de skal ha igjen for det, og vi har en felles målsetning(...)» Informant 6.

Dersom vi så tar kampanjer som eksempel, som er den formen for tjenester som representerer de desidert største utgiftene fra departementene på eksterne kommunikasjonseksperter, samtidig som dette er strategiske oppgaver, er det klart at de eksterne er med og påvirker hvordan kampanjen skal ledes, og hvordan man skal gå frem. Flere av informantene som har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter i forbindelse med kampanjer forteller dette. En av informantene forteller om prosessene i sekretariatet som ble satt ned til å jobbe med en bestemt kampanje:

⁶ Hvilken sum det dreier seg om varierer noe fra departement til departement, viser kartleggingen gjort i denne oppgaven. Noen har omtrent alle tjenester på anbud, hvor andre tilsynelatende har en grense på alt fra NOK 10- til 100 000.

«I de første årene så var det for eksempel mange meninger om disse filmene som vi utviklet. Det skapte diskusjon og forbedringer. Det er jo ikke førsteutkastet som ligger på nett, for å si det sånn. Det er mange prosesser frem og tilbake, og det har vært et veldig konstruktivt samspill» Informant 5.

Videre vil disse oppdragene, i henhold til definisjonen av skillet mellom tekniske og strategiske oppgaver, falle inn under den strategiske kategorien. Dette er fordi de er med og utformer kampanjebudskapet. Likevel vil det allerede ligge en utarbeidet strategi i bunn, som legger klare rammer for hva kampanjen skal inneholde, og hvilke mål de skal styre etter. Idet de eksterne kommunikasjonsekspertene vinner anbudsrunden, får de riktignok noen grad av frihet til å bidra til å utarbeide løsninger, men i henhold til allerede lagte rammer. Som en av informantene forteller:

«Vi har jo vært veldig aktive i utformingen av anbudsbeskrivelsen, ettersom vi ønsker at oppdraget skal bli utført på en så presis måte som mulig ut i fra det vi ønsker.(...) Det er klart at dette igjen er jo grunnmuren i en strategi.(...)og den grunnleggende strategien som ligger i grunnmuren på kampanjen, er det departementet som i stor grad har utformet(...)og det som ligger i grunnmuren her er strategisk tenkning, og enhver som går inn i anbudet må jo kjøpe det som ligger i bunn. Og så har det ligget i bunn når (byrå) har kommet med sine virkemidler. Slik sett har vel de vært mye av krydderet oppå» Informant 5.

En annen informant fra et departement som har hyret inn eksterne til kommunikasjonkampanjer legger vekt på mye av det samme, og at de i forkant av innleie har vært veldig bevisst på hva de selv mener. Informanten forteller videre at det ville vært utenkelig å ha kontaktet ekstern ekspertise uten å ha gjort noe på egenhånd først:

«Vi kunne kommet og sagt at «vi vil gjøre noe på transport, hva synes dere vi skal gjøre?». Men slik jobber vi ikke med byråer. Det må skje i dialog, hvor vi vet mye av hva vi behøver og ønsker på forhånd. Det har aldri skjedd i hele mitt liv at vi har gått til et byrå og sagt at «vi vil fryktelig gjerne gjøre noe på dette området, kan dere tenke ut noe for oss?» Det tror jeg ikke noe på. Du får ikke noe eierskap til prosjektet, og du treffer ikke» Informant 1.

Det er med andre ord tydelig at oppgavene som tilsynelatende er av strategisk karakter, allerede før oppgavene ble gitt til de eksterne hadde en klar strategi i bunn. Samtidig kommer det også frem at det er et nært samarbeid mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene i tilfellene hvor sistnevnte hyres inn, og at de jobber sammen på et nivå hvor de opplever å være på bølgelengde.

«Det var jo en omfattende anbudsrunde før de fikk det tilbudet. Men de har jo jobbet tett med oss på mindre og større prosjekter etter det også. Matcher er et litt rart ord, men vi er på et litt likt nivå» Informant 1.

Den samme informanten viser også til et eksempel på hvordan de eksterne mer konkret kan ha innflytelse på beslutningene:

«Ikke sant, du tenker en del sammen internt i team her. Du kan til og med sette deg ned og skrive ting som du tester ut, og så skjer det noe i møtet med dem, hvor de kanskje har noen gode ideer og noen gode vinklinger, som gjør at de da går tilbake igjen og skriver ut noe som vi har blitt enige om sammen» Informant 1.

En annen informant kom inn på noe av det samme da han forklarte at de eksterne kommunikasjonsekspertene kanskje fikk mer strategisk innflytelse over tid.

«(...)du kan jo si at etter hvert så har jo (byrå) blitt såpass rutinerte i dette opplegget vårt at de kan nok også komme med innspill til strategiendringer og sånt. Men det vil alltid være slik at departementet selv bestemmer strategien» Informant 5.

Til slutt kan de legges til at skillet mellom oppgaver som enten strategiske eller tekniske kan diskuteres i lys av et siste moment. Som vi så i kartleggingskapittelet, har Forsvarsdepartementet benyttet seg av eksterne kommunikasjonseksperter i omorganiseringen av hele sitt

kommunikasjonsarbeid. En annen av informantene i denne studien oppga også å ha leid inn eksterne kommunikasjonseksperter til å utføre liknende oppgaver, utenfor perioden 2009-2012.

«Vi hadde også en kommunikasjonsrådgiver innleid i forbindelse med at vi skulle ha felles kommunikasjonsplattform for hele forvaltningen. Målet var å lage en felles kommunikasjonsplattform for departementet og de underliggende etatene. Denne plattformen var formulert over en side, og skisserte noen felles mål og arbeidsmetoder for kommunikasjonen» Informant 3.

Det er vanskelig å plassere disse to oppdragene inn i oppdelingen mellom strategisk og teknisk. Dette er oppgaver som ikke går på enkelte budskap eller virkemidler for å spre et budskap, eller som er knyttet til én enkelt kampanje eller sak, men som rett og slett er knyttet til aspekter ved kommunikasjonsarbeidet til departementet som går enda lenger tilbake. Momentene vi har sett på i denne delen, peker i retning av at det ikke er fullstendig tilfredsstillende å operere med skillet tekniske og strategiske oppgaver alene. Denne tråden vil plukkes opp i diskusjonspittet.

”-skal tåle VGs forside”

Vi har sett fra tidligere at departementene tilsynelatende er svært bevisst på hva de hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter til, og i forlengelsen av dette at de også vet hva de ønsker å få ut av samarbeidet med de eksterne kommunikasjonsekspertene. Vi har også sett at dette også oppfattes fra de eksterne kommunikasjonsekspertene sin side, og en av de eksterne kommunikasjonsekspertene i denne oppgaven beskriver forskjellen på å jobbe for det private og departementene slik:

«Oppgavene er ofte tydeligere, men har dårligere pris. Men det er lettere å forstå hva man skal gjøre. (...)Du har en tydeligere økonomisk ramme, og det meste er forhåndsdefinert. Målekriterier og evalueringskriterier er gitt og rammene er tydeligere» Informant 2.

Departementene har altså klare rammer, og er bevisste på hva de hyrer inn til, noe vi har sett fra tidligere. I forlengelsen av dette ble det i det teoretiske rammeverket nevnt at det ville være interessant å studere om det var oppgaver departementene aldri ville hyret inn eksterne kommunikasjonsekspertene til. Svarene knyttet til dette spørsmålet er entydige: alle informantene som ble stilt spørsmålet er tydelige på at slike oppdrag eksisterer, og de primært er knyttet til å gjøre oppgaver for departementene som de allerede har god kompetanse på. Spesielt her er det medierelaterte oppgaver som står sentralt. Noen nevner at de aldri ville latt eksterne ta seg av den generelle mediehåndteringen i departementet. Andre igjen er mer spesifikke, og forteller at det ville vært utenkelig at en ekstern utformet pressemeldinger- og stoff, eller drev innsalg av saker til mediene på vegne av departementet. Én informant mente også at det ville være feil om eksterne kommunikasjonsekspertene tok kontakt med samarbeidspartnere som departementet jobbet sammen med i kommunikasjonssammenheng. Til slutt ble det også av én av informantene lagt vekt på at de ikke ville samarbeidet med eksterne kommunikasjonsekspertene i mer politisk kampanjer og liknende, og at de ikke ville sluppet dem til nært på det politiske arbeidet til departementet. Det er altså flere ulike oppgaver hvor de eksterne kommunikasjonseksperterene ikke er ønsket. Som én informant formulerer det:

«Det har noe å gjøre med signaleffekten også. Jeg tror det veldig fort blir gærent. Vi pleier å si noen ganger at alt vi gjør skal tåle VGs forside» Informant 8.

En annen informant som mente det ville være utenkelig å hyre inn eksterne til å løse mediehåndteringen til departementet, formulerte det slik:

«(...)jeg ville i alle fall ikke hyret inn eksterne kommunikasjonsekspertene til å løse mediehåndtering. Det er det viktigste vi driver med, og ville vært en abdikasjon fra sentrale arbeidsoppgaver» Informant 4.

Vi ser altså at informantene er bevisste på at det eksisterer oppgaver de aldri ville hyret inn eksterne kommunikasjonsekspertene til, og at disse oppgavene primært er knyttet til kommunikasjonsavdelingenes daglige virke, og deres kjerneoppgaver. Dersom vi ser det fra den andre siden, og fra de eksterne kommunikasjonseksperterenes perspektiv, mener ingen av de to

informantene i denne studien som representerer de eksterne kommunikasjonsekspertene at det eksisterer oppgaver de ikke ville utført på vegne av det offentlige. Dette er ikke nødvendigvis overraskende, men likevel verdt å belyse. Som en av de eksterne kommunikasjonsekspertene forteller:

«Innenfor kommunikasjonsfaget er det ingenting. Vi skal ha kompetanse på alt» Informant 2.

Den andre informanten formulerer det slik:

«I det offentlige er det ingen oppgaver jeg ikke ville gjort, men i det private, ja. Jeg ville for eksempel ikke jobbet for noen som driver kriminell virksomhet, eller etisk på kanten virksomhet» Informant 6.

Politikk: et “nei” for de eksterne?

Politiske partier har vist seg å være kritiske til om eksterne kommunikasjonsekspertene har den politiske kompetansen som er nødvendig i slike strategiske oppgaver, og lagt til at de ikke ønsker at de eksterne ekspertene skal slippe til så nært deres politiske budskap og plattform (Karlsen 2010: 208). Vi finner mye av de samme tendensene hos departementene, med tanke på at de eksterne kommunikasjonsekspertene ikke slipper til i utformingen av det strategiske arbeidet som danner grunnlaget i anbudene. De slipper imidlertid til når det kommer til i strategiarbeid senere, hvor det politiske budskapet og målene rundt i stor grad allerede er satt. Det gjenstår riktignok fremdeles mye strategisk arbeid når de eksterne kommunikasjonsekspertene kommer inn, men de viktigste politiske beslutningene og rammene er lagt. I denne oppgaven kan kanskje slike strategiske oppgaver som går på den politiske kjernen, som partiene ikke ønsker at eksterne skal ha tilgang til, knyttes til det som ligger i anbudene. Dersom vi gjør denne liknelsen, finner vi mye av de samme tendensene hva gjelder å slippe eksterne kommunikasjonseksperter til i departementene, som vi finner i partiene. Flere av informantene legger også til at de ikke ville sluppet de eksterne kommunikasjonsekspertene til i mer politisk sensitive saker. Én av informantene påpekte spesielt tydelig at de eksterne som hadde blitt hyret inn i perioden 2009-2012 var knyttet til delen av kommunikasjonsavdelingen med langsiktige

kommunikasjonsprosjekter, og ikke prosjekter knyttet til den delen av avdelingen som jobbet tett med politisk ledelse. Vi så også at en informant fra tidligere mente at årsaken til at de hadde hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til kampanjen, var den politiske konsensusen som eksisterte i saken som kampanjen var knyttet til.

En annerledes kunde

Avslutningsvis, som både en oppsummering av det vi allerede har sett, og som et siste punkt i denne delen av den empiriske analysen, er det tydelig at departementene er bevisst i sin leie av eksterne kommunikasjonseksperter. Det finnes oppgaver de ikke ville hyret inn eksterne til, og i de tilfellene de har hyret inn eksterne, har de vært tydelig i sin beskrivelse av hva de ønsker med oppdraget. Dette skiller seg i noen grad fra andre kunder ifølge én av de eksterne kommunikasjonsekspertene i denne oppgaven, som mener presiseringene i anbudsbeskrivelsene er mye tydeligere enn oppdragsbeskrivelser fra det private. Den samme informanten mener også det eksisterer andre ulikheter mellom departementene og private kunder, både når det gjelder hvordan departementene er å samarbeide med, men også når det kommer til ulikheter i oppdragene de gjør på vegne av kundene. Det at de har en mer akademisk tilnærming til kommunikasjonsutfordringene, stiller krav om mer dokumentasjon og har mer komplekse oppgaver de jobber med, er blant det som trekkes frem av informanten.

«Det behøver ikke å være så vanskelig å kommunisere at du nå kan få kjøpt flybilletter til 199 kroner til London. Men det å få noen til å endre adferden sin i trafikken eller å slutte med helseskadelig adferd er mer adskillig mer krevende» Informant 2.

Vi har videre sett at den samme informanten mener at departementene ikke nødvendigvis er den kunden som sitter på mest midler, og som er mest lønnsom. Imidlertid trekkes det frem at departementene er stabile betalere med prosjekter som ofte går over tid. En annen ekstern kommunikasjonsekspert legger vekt på at det å jobbe for departementene gir mer enn å jobbe for private aktører i andre termer enn de økonomiske.

«Oppdragene har en verdi utover bare treningen som foregår. (...)Og det inspirerer meg mer enn å skulle selge Nidar sjokolade, for eksempel. Det motiverer meg mer enn å være med på å øke salgstall. Jeg liker å ha kunder hvor innsatsen jeg legger inn kan gjøre en forskjell.» Informant 6.

Den samme informanten legger videre vekt på at departementenes ansatte er mer takknemlige for den innleide kompetansen enn andre kunder.

«Det offentlige er takknemlige kunder, fordi deltakerne er takknemlige for de kursene de får delta på. Det opplever jeg. De er ikke kursmatleie, slik noen i det private kan være, og vi kan få en god dialog» Informant 6.

5.2.2 Grad av interaksjon

Vi har nå sett på deler av samarbeidet mellom de eksterne kommunikasjonsekspertene og departementene, med fokus på hvilke oppgaver som har blitt lagt til den innleide kompetansen. I denne delen beveger vi oss over på moment to, nemlig hva som karakteriserer interaksjon mellom departementene og de eksterne som studeres. Hvem har ansvaret for de eksterne kommunikasjonsekspertene, hvilke deler av departementet har kontakt med dem, og hvor langt inn i departementets kjerne kommer de?

Kommunikasjonsarbeidet har fått godt feste i departementets virke i sin helhet, og det har ifølge Solumsmoen m. fl. (2007:20) foregått en *«oppvurdering av hele kommunikasjonsfunksjonen i departementet»*. I forlengelsen av dette har vi også sett at interaksjonen mellom kommunikasjonsavdelingene og de andre instansene i departementet, og da kanskje spesielt fagavdelingene, har økt. Kommunikasjonsavdelingene kommer tidligere inn i politikkkutforming og noen har også trukket frem at det kan være problematisk at *«politikkformidling er i ferd med å overskygge politikkkutforming»* (Mjelva 2011: 78). Videre har kommunikasjonssjefene fått en stadig utvidet rolle i departementene, hvor både kommunikasjonssjef og andre fra kommunikasjonsavdelingen i mange tilfeller er med på møter med politisk ledelse og andre ledere fra embetsverket. Som hovedtendens har de samme studiene funnet at kommunikasjonsansatte i departementene har en «ryggmargsrefleks» når det kommer til å balansere rollen som embetsansatt- og ansatt i politisk sekretariat, og at de vet å holde tungen rett i munnen. Samtidig

forekommer det noen ganger overtramp. I lys av denne utviklingen er det relevant å se hvor de eksterne kommunikasjonsekspertene passer inn i det puslespillet som et departement er.

Inkluderte fagavdelinger

Det første vi kan ta med oss er at de eksterne kommunikasjonsekspertene i liten grad får ta del i det første strategiske arbeidet som gjøres i anbudene. Dette kan allerede peke i retning av at det mest problematiske aspektet ved disse momentene, nemlig at eksterne kommunikasjonseksperter får være med å bestemme hva som skal gjøres fra departementenes side i grunnleggende forstand, ikke er gjeldende.

Informantene i denne studien bekrefter at fagavdelingene i stor grad inkluderes i kommunikasjonsarbeidet, og at dette er helt essensielt. Som én av informantene forteller, er kontakt med fagavdelingene helt nødvendig.

«(...)Vi jobber selvfølgelig sammen med de som jobber med (saksfelt), og på andre temaer har vi også jobbet med fagavdelingene. Det er et must. Altså, vi er ikke til for oss selv, vi er til for resten av huset» Informant 1.

En annen informant formulerer det slik:

«De inkluderes veldig aktivt. (...)det er hele tiden en vekslingsprosess mellom oss og fagavdelingene for å for eksempel få ferdig et innlegg.(...)så sånn sett er fagavdelingene aktivt med i kommunikasjonsarbeidet vårt. Det er helt klart» Informant 5.

Samarbeidet med fagavdelingene er primært knyttet til det å ha tilgang på korrekt faglig stoff i møte med mediene og andre eksterne aktører. Eksempler som nevnes i denne sammenhengen er innlegg som skal skrives i avisene, journalister som skal ha svar fra en politiker, eller generelt at kommunikasjonsavdelingen er avhengig av informasjon fra fagavdelingene. Her er det vanlig at

kommunikasjonsavdelingen bestiller informasjon, talepunkter og faktagrunnlag fra fagavdelingene. Iblant ber også kommunikasjonsavdelingene fagavdelingene om å skrive innlegg, og gir dem noen frister og formelle krav. Når dette så kommer til kommunikasjonsavdelingene, behandles dette igjen, og dersom avdelingene anser det å være nødvendig, blir det sendt tilbake til fagavdelingene for en ny sjekk. Som en av informantene forteller om viktigheten av at det som går ut fra departementene holder faglig mål:

«Det er klart, kom.-enheten spisser jo mer. Det er jo innlegg fra fagavdelingene som aldri hadde blitt satt på trykk i en avis i dag, fordi det er for kjedelig og traust, Og vi som har bakgrunn som journalister, skriver helt naturlig bedre avisinnlegg enn de som er fagbyråkrater. Men det er også sånn at når vi har gjort våre endringer, så sender vi det alltid ned igjen for å se at vi fortsatt har den faglige godkjenningen. Det må kvalitetssikres slik at selv om vi har gjort endringer så er det korrekt det som står der. Noe av det verste en statsråd kan gjøre, i motsetning til en næringslivsleder, det er å si noe som ikke er korrekt, altså å gi feilinformasjon» Informant 5.

En annen informant forklarer også at de i kommunikasjonsavdelingen er delt inn etter de ulike fagavdelingene, slik at hver ansatt har sitt fagområde som han eller hun er ansvarlig for å ha spesielt mye kontakt med. Dette er interessant, og fungerer som et bevis på hvor integrert kommunikasjonsarbeidet i departementet er i det faglige arbeidet. Sitatet fra den sammen informanten under, viser rollefordelingen mellom de to avdelingene:

«Det er jo de som leverer det faglige stoffer.(...)og så er det vi som er tilretteleggere og rådgivere og sørger for avklaringer hos politisk ledelse og får godkjenning av politisk ledelse på talepunkter, bakgrunnsstoff eller hva det måtte være. (...)Derfor fungerer det også bra at vi har fordelt fagområdene mellom oss, for da er også de tryggere på hvem de bør ta kontakt med» Informant 8.

Hvis vi nå går over til å studere problematikken knyttet til politikkformidling og frykten for at nettopp denne skal overstyre fagavdelingene, mener informantene i denne studien at dette ikke representerer et stort problem hos dem. Det trekkes frem at de spisser mer enn fagavdelingene, men at de som nevnt fremdeles er observante på å holde det som gjøres faglig riktig. Som én av informantene formulerte det:

«(...)jeg tror ikke fagavdelingene her mener at vi da bidrar til å forkludre innholdet ved at vi tenker at det blir veldig mye bedre om vi gjør det sånn eller sånn. Vi gir gode råd på hvordan dette kan formidles, men vi blander oss ikke opp i det faglige» Informant 8.

To av informantene fortalte imidlertid at det kan oppstå noen spenninger mellom kommunikasjonsavdelingen og fagavdelingene. Disse spenningene er ofte knyttet til andre ting enn at kommunikasjonsavdelingene overstyrer det faglige arbeidet. Blant annet oppgir en informant at fagavdelingene kan mene noe annet enn dem eller politikerne faglig sett.

«(...)til slutt kan man komme frem til at OK, dere mener noe annet faglig sett enn oss, men vi mener dette likevel. Vi synes våre argumenter er bedre enn deres. Og da har fagavdelingene brakt inn det de trenger, de er klar over alle motforestillinger» Informant 5.

En annen informant legger til at det kan oppstå spenninger mellom kommunikasjonsavdelingen og fagavdelingene knyttet til beslutninger tatt fra politisk ledelse om når enkelte saker skal presenteres. Her er det ifølge informanten ofte snakk om tidsfrister som bestemmes fra politisk hold, eller måten saker offentliggjøres på og som fagavdelingene kan være uenig i.

«(...)Det kan være en politisk beslutning om at dette må presenteres i morgen. Og da må vi forholde oss til det. Fagavdelingene kan godt komme med motargumenter, og si at «ja, men», men hvis det er beskjedent så forholder vi oss til det. (...)det som kanskje noen ganger kan være en utfordring er at fagavdelingene kan tro at vi har større gjennomslagskraft overfor politikerne enn det vi har.» Informant 8.

Ekspertene i smørøyet

Vi har nå sett på hvordan kommunikasjonsavdelingene i departementene opplever problematikken knyttet til den økende viktigheten av politikkformidling. Men sett i lys av disse potensielle spenningene er det kanskje enda mer interessant å se hvor de eksterne kommunikasjonsekspertene havner. Et generelt funn i denne oppgaven er at de eksterne

kommunikasjonsekspertene mer eller mindre har hatt kontakt med nærmest alle deler av departementene. Hvis vi ser på de tekniske oppgavene først, oppgir én av informantene som representerer et av departementene som har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til flere tekniske oppdrag at de har hatt kontakt med blant annet fagavdelingene og politisk ledelse. Her har førstnevnte vært med som faglig støtte, og sistnevnte som godkjenner av prosjektet.

«Statssekretæren var også med på møter med byrået og godkjente produktet, og så hadde vi med oss et par fra fagavdelingen. Så vi prøver å få til det, men det er vi som oftest sitter i førersetet og har all dialog og kommunikasjon med de innleide ekspertene» Informant 8.

Informanten forteller videre om flere prosjekter hvor fagavdelingene og andre har vært inkludert i arbeidet fra de eksterne kommunikasjonsekspertene. Departementet hadde blant annet representanter fra alle avdelingene med da de skulle lage en designprofil for departementet, sammen med de eksterne ekspertene. Her var det et mål å få forankring i større deler av departementet i det de bestemte hvordan profilen skulle bli. Videre, og i tilfellet som vi så med det digitale kartet som det samme departementet fikk utarbeidet, ble også fagavdelingene inkludert. Dette for å fylle på med faglig informasjon om hvilke prosjekter som skulle på kartet, og hvilken informasjon som skulle knyttes til de ulike prosjektene. I disse tilfellene ble også politisk ledelse kontaktet, og da primært for å godkjenne og for å komme med egne synspunkter på prosjektene. I et siste prosjekt hvor det samme departementet fikk utarbeidet en film som skulle presentere departementets virke for eksterne, var det primært kommunikasjonsavdelingen som var ansvarlig for å jobbe med de eksterne konsulentene, men også her ble ledergruppen kontaktet for å godkjenne filmen.

Når det gjelder medietrening har det vært ulik kontakt med ulike deler av departementene. Det virker her å være avgjørende hvem det er som skal motta treningen. En av de eksterne kommunikasjonsekspertene oppgir å ha hatt kontakt med nærmest alle deler av departementet gjennom medietreningen levert til departementet. Oftest har det vært politisk ledelse og kommunikasjonsavdelingene som har blitt trent, men også fagavdelingens ansatte og deriblant også vanlige saksbehandlere har mottatt medietrening. Den samme informanten opplyser også om at det alltid er kommunikasjonsavdelingen som er ansvarlig for selve innleingen.

«Det er kommunikasjonsavdelingene som er mine oppdragsgivere. Det er det alltid. Jeg har aldri blitt hyret inn direkte av politisk ledelse eller fagavdelingene. Fagavdelinger som blir trent har det vært, men de kontakter ikke meg direkte. (...)Og så har jeg også trent saksbehandlere» Informant 6.

En annen informant fra departementene oppgir at det i deres tilfelle kun har vært snakk om kontakt med kommunikasjonsavdelingen og politikerne.

«Når det gjelder medietreningen så var det oss i kommunikasjonsavdelingen. Det var kun for politikerne» Informant 8.

Også hvis vi går over til å se på mer strategiske oppdrag finner vi at det er en betydelig kontakt mellom de eksterne ekspertene og ulike deler av departementet. I blant virker det å være vanlig at det i forbindelse med større prosjekter opprettes et slags sekretariat med representanter fra flere deler av departementet. Noen av informantene opplyser om at kommunikasjonsavdelingene i blant er de som har ansvaret for den innleide kompetansen, hvor det andre ganger ikke er slik.

«Ofte er det en informasjonsavdeling eller en prosjektleder. De har etablert prosjektgrupper, og den som leder det prosjektet er vår hovedoppdragsgiver. En slik type gruppe kan eksempelvis defineres som et sekretariat. Organisasjonsformen er gitt fra myndighetenes side, men i løpet av prosjektets ulike faser har det ofte skjedd at også departementsråd og statsråden er involvert i løpet av prosessen» Informant 2.

En representant for et av departementene formulerer det slik:

«Vi er jo førstelinje når det kommer til innleietjeneste, og i noen sammenhenger har det vært noe annerledes, hvor fagfolkene er med. Det har variert egentlig» Informant 1.

En annen informant forteller at de opprettet et slikt sekretariat som nevnt tidligere, i forbindelse med kampanjen de hadde eksterne kommunikasjonseksperter med på. Her var det andre enn kommunikasjonsavdelingen som var ansvarlig for sekretariatet. Dette viser at det kan variere hvorvidt kommunikasjonsavdelingene er ansvarlige for den innleide kompetansen, eller ikke. Videre i dette tilfellet, hvor andre enn kommunikasjonsavdelingen var ansvarlig for kontakten med de eksterne kommunikasjonsekspertene, opplyser informanten at kommunikasjonssjefen først var aktiv i begynnelsen av prosjektet, men at kommunikasjonsavdelingens deltakelse senere ble tatt over av andre fordi prosjektet gikk av seg selv. I dette tilfellet ble det i sekretariatet diskutert ulike mulige løsninger, og informanten oppgir også at løsningene har blitt presentert for politisk ledelse i tilfeller der det var aktuelt, og at også de eksterne kommunikasjonsekspertene stod for nettopp slike presentasjoner.

«(...)i starten så deltok jeg i mange møter sammen med (byrå), enten vi var her eller borte hos (byrå). Så kom.-enheten vår og de som driver kampanjen og de som har ansvar for kampanjen i (byrå), de har hatt mange felles møter. (...)Men der er det en gruppe, kanskje fire-fem stykker som jobber veldig mye med kampanjen, spesielt når et nytt kampanjeår skal planlegges» Informant 5.

Hit, men ikke lenger!

Morgenmøtene er sentrale arenaer i kommunikasjonsavdelingens hverdag. Her møtes politisk ledelse, kommunikasjonsavdelingens ledelse, eventuelle ledere fra fagavdelingene og også departementsråden. Kanskje kan man, på bakgrunn av alle instansene som møtes her jevnlig, anse dette å være noe av kjernen i departementenes interaksjon. På spørsmål om de eksterne kommunikasjonsekspertene har, eller kunne deltatt på slike møter, er svarene fra informantene et tegn på at eksterne kommunikasjonseksperter ikke slipper så dypt inn i departementet:

«Nei, overhodet ikke. Dette er internmøter» Informant 1.

En annen informant sa det slik:

«Nei, det tror jeg ikke. Da måtte det ha vært veldig spesielt» Informant 5.

En tredje informant legger til at det ville vært unaturlig at eksterne aktører var med på disse møtene, på grunn av møtets format som kort, internt og praktisk rettet.

«Det ville nok aldri vært naturlig og tatt dem med på morgenmøtene. Da ville det nok heller blitt arrangert et eget møte. Det er jeg ganske sikker på. For det er så mange andre saker som er en del av morgenmøte, så det skal mye til at en ekstern skulle følt at det var nyttig» Informant 8.

Det at de eksterne kommunikasjonsekspertene ikke slipper til på morgenmøtene er ikke nødvendigvis et konkluderende bevis på at de eksterne ekspertene ikke slipper inn i kjernen av departements virke. Det er likevel interessant å se at de ikke har fått delta på disse møtene, og at det ifølge noen av informantene ville vært nærmest utenkelig. Likevel har vi sett at interaksjonen mellom departementet og de eksterne kommunikasjonsekspertene er betydelig. Det virker imidlertid ikke på informantene i denne studien å være noe problematisk ved nettopp denne store graden av interaksjon.

«Nei, og det er ikke så ofte det skjer. Det er stort sett vi som har det meste av kontakten med dem. Men det kan være fagfolk som kanskje ikke synes det er så lett å forklare akkurat hva de mener, og da er det like greit at de tar det med dem direkte. Men det skjer ikke så ofte» Informant 1.

I det teoretiske rammeverket ble det skissert et potensielt scenario, hvor de eksterne kommunikasjonsekspertene var med og la premisser for fagavdelingenes arbeid. Dette virker imidlertid ikke å være et realistisk scenario ut fra informasjonen hentet fra informantene i denne studien. Én av informantene nevner likevel at de kan være med og legge premisser, men at det likevel er et såpass stort apparat rundt, og store krefter internt som skal godkjenne de ulike strategiene og planene som kampanjen skal inneholde, at det ikke er problematisk.

«De kan jo legge premisser i den forstand at de kan dette faget, og de er jo med og påvirker, men i siste instans så blir disse kampanjene politisk godkjent i departementet» Informant 5.

En annen informant mente at det ville være utenkelig at de eksterne kommunikasjonsekspertene la premisser for det faglige arbeidet, grunnet fagavdelingenes tyngde og størrelse.

«Det er sterke og flinke fagfolk som aldri ville latt seg vippe av pinnen eller la seg styre av noen konsulenter. Det, for meg er det helt utenkelig altså. (...) Det kan ikke falle meg inn at noen konsulenter skal være med å legge premisser for dem, nei, det tror jeg ikke» Informant 8.

Det at den betydelige interaksjonen ikke er problematisk kan kanskje ses i sammenheng med det vi har sett tidligere, nemlig at mye av strategien bak, og den faglige grunnmuren i kampanjer og liknende, allerede er lagt i anbudet før de eksterne kommunikasjonsekspertene kommer inn i bildet. Dermed er det ikke så mye fag som utfordres som i departementets daglige virke, når eksterne eksperter bistår departementet i utforming av kampanjer og liknende. Det at informantene ikke opplever interaksjonen som problematisk kan kanskje også ha følger for det vi nå skal se nærmere på, nemlig *om* og eventuelt *hvordan* departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene opplever at samarbeidet påvirker deres legitimitet.

5.3 Legitimitetsdiffusjon: positiv, negativ eller nøytral?

Vi har så langt i analysen dekket de to første delene av forholdet mellom de eksterne kommunikasjonsekspertene og departementene. Avslutningsvis i analysen tas det sikte på å besvare siste del av problemstillingen, nemlig hvorvidt samarbeidet påvirker de to aktørenes legitimitet, og i så fall på hvilken måte. Vi har til nå dekket det som skjer før samarbeidet mellom de eksterne kommunikasjonsekspertene og det som skjer under samarbeidet. Idet vi nå skal se hvordan samarbeidet kan påvirke aktørenes legitimitet, vil vi dekke det som er noe av resultatet etter samarbeidet.

Legitimitet handler som vi så i det teoretiske rammeverket om hvordan en aktør oppfattes av samfunnet rundt. Dersom en aktør lever opp til ulike verdier og idéer som settes høyt i et samfunn på ett område, vil de ha høy legitimitet på nettopp dette området, og vice versa dersom de ikke lever opp til disse verdiene og idéene (Munk Nielsen 1998 i Wæraas 2004: 39). Legitimitet er videre et gode det på generell basis er lite kontroversielt å hevde at enhver aktør ønsker mer av. Godet, altså legitimiteten, er også en plastisk størrelse. Bygget på idéer og verdier som til enhver tid er ansett som viktige og gode i et samfunn, er den sensitiv for endringer i nettopp disse (Munk Nielsen 1998 i Wæraas 2004: 39). Legitimitet er også plastisk i den forstand at den er et produkt av oppfatninger, og at disse oppfatningene kan endres, eksempelvis gjennom et samarbeid med en annen aktør som i tilfellet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene. I denne oppgaven studeres samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene, og spørsmålet som stilles er om deres legitimitet kan tenkes å bli påvirket gjennom samarbeidet, og i så fall på hvilken måte dette skjer. Det er viktig å understreke at det i denne oppgaven ikke er lagt opp til å studere hvilken påvirkning samarbeidet de facto har hatt på deres legitimitet. Det handler heller om i hvilken grad de involverte partene tror samarbeidet kan påvirke deres legitimitet, og i så fall på hvilken måte. For å måle den faktiske påvirkningen på aktørenes legitimitet ville det være nødvendig å studere hvordan opinionen og samfunnet faktisk oppfatter aktørene. Til tross for at dette unektelig ville vært en interessant øvelse, er det ikke gjort slike forsøk i denne oppgaven, grunnet dens begrensninger og design. Det som imidlertid studeres i denne oppgaven, er om og eventuelt hvordan aktørene oppfatter at deres legitimitet påvirkes av samarbeidet mellom dem. Det dette kan være med å si oss noe om, er hvordan aktørene mener samarbeidet påvirker dem, noe som videre kan være med på å peke på om mer samarbeid i fremtiden er sannsynlig. Dersom en antar at legitimitet er et gode enhver aktør ønsker å ha mer av, og dersom aktørene opplever at deres legitimitet øker gjennom et eventuelt samarbeid, kan dette danne et grunnlag for å hevde at aktørene er mer tilbøyelige til å samarbeide sammen igjen, grunnet de positive synergieffektene et slikt samarbeid gir.

5.3.1 Positivt utfall

Det viktigste funnet i denne delen av analysen, er at en majoritet av informantene mener samarbeidet faktisk kan påvirke deres legitimitet, på en eller annen måte. Et annet interessant funn er at denne påvirkningen primært antas å være positiv. Antakelsen om at departementene har noe mindre normativ legitimitet, og med det oppfattes som mindre moderne, bekreftes av

flere av informantene. At de videre antas å ha høyere pragmatisk legitimitet enn de eksterne kommunikasjonsekspertene, kommer også frem fra flere av informantene. Når de trekker frem at legitimitetsdiffusjonen er positiv, ligger det i det at aktørene får henholdsvis høyere legitimitet på området hvor de tidligere hadde lavere legitimitet, og at legitimiteten forblir på samme høye nivå på området hvor de tidligere hadde mye legitimitet. Som vi skal se er det imidlertid noen unntak, og da spesielt knyttet til at departementet kan få lavere legitimitet gjennom å samarbeide med de eksterne kommunikasjonsekspertene i noen tilfeller.

Av informantene som mener samarbeidet påvirker deres legitimitet, er det altså stor overvekt av dem som mener at påvirkningen er positiv. To av informantene lufter imidlertid muligheten for at påvirkningen også kan skje negativt, både for departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene. Dette vil studeres nærmere om litt, men la oss først studere det positive utfallet.

”-Kult pappa!”

I det positive utfallet mener informantene fra departementene at deres legitimitet ikke påvirkes langs den pragmatiske dimensjonen, men at de kan oppfattes som mer moderne etter å ha samarbeidet med de eksterne kommunikasjonsekspertene. Departementene oppfatter altså ikke at samarbeidet påvirker dem negativt med tanke på legitimiteten de har knyttet til at de anses å være viktige aktører i samfunnet, med viktige oppgaver. Som forklaring bak dette, trekker informantene frem at de tror opinionen ser at dette ikke er oppgaver de kunne løst selv og at resultatet av de innleide tjenestene har blitt bra. Informantene legger videre til at oppgavene de har hyret inn eksterne til, ikke er av en problematisk karakter, og at større summer og mer omstridte prosjekter potensielt ville slått annerledes ut.

«Jeg kan ikke se at dette har gitt noen legitimitetsproblemer for departementet at vi har involvert oss så tett med en bransje som jo også blir mye diskutert. Det er klart at om vi hadde involvert oss med kommunikasjonsbyråer i mer omstridte prosjekter, at man hadde brukt virkemidler i kampanjen som hadde støtt folk eller sånne ting, det kunne gått på legitimiteten løs» Informant 5.

En annen informant formulerer det slik:

«hvis VG for eksempel hadde smurt opp på sin forside at vi har brukt et par hundre tusen, altså, jeg vet ikke om vi kommer så veldig høyt i beløp. Man kan jo sikkert gjøre det om til noen sykehjemsplasser, men det blir jo fryktelig lite. Hvis vi derimot hadde hatt enormt forbruk og reist på ekstravagante reiser og flottet oss, som det jo av og til er oppslag om(...)jeg kan ikke skjønne at departementet kunne få noe negativt rundt den beskjedne bruken vi har» Informant 8.

Den samme informanten trekker også frem at de har vært bevisste på hvem de samarbeidet med, og at de har unngått å bruke eksterne kommunikasjonseksperter med lavere omdømme og legitimitet.

«(...)du må velge dine samarbeidspartnere med omhu. For det er noen som har lavere omdømme på et vis. (...)Vi har aldri hatt noe kontakt med firmaer som har vært omdiskuterte eller av noen også oppfattet som litt tvilsomme samarbeidspartnere. (...)jeg tror kanskje at om vi hadde hatt det, så kunne det fort blitt litt negativt for oss. Ikke nødvendigvis for det byrået, men for oss. Vi er nok bevisste på at vi skal samarbeide med nøytrale flinke folk. Jeg ville nok vært tilbakeholden med firmaer som kanskje har vært litt negativt i vinden» Informant 8.

En av antakelsene innledningsvis var at departementene anses å være mindre moderne og «med i tiden» enn de eksterne kommunikasjonseksperter. Antakelsen finner støtte hos flere av informantene, samtidig som de vektlegger at samarbeidet kan få dem til å fremstå mer moderne, og med det også øke deres normative legitimitet. Som én informant fortalte:

«Departementene er jo aldri i førersetet når det gjelder å være moderne, og det har vi vel aldri vært, men vi har jo kommet oss litt, men det er jo ikke vi som sitter først og tar i bruk alt nytt. Vi er nok litt avventende, venter litt og sjekker ut litt. Det er litt vår rolle, tenker jeg» Informant 8.

Det er en distinksjon mellom det å oppfatte at man blir mer moderne gjennom *selve samarbeidet* med en aktør, og det å oppfatte at man blir mer moderne som følge av *resultatet og produktet av samarbeidet* med en aktør. Selvfølgelig er det mulig at begge disse gjør seg gjeldende samtidig, men blant informantene i denne studien er det primært ut fra resultatet av samarbeidet at påvirkningen antas å forekomme. En av informantene mener det faktisk at de og de eksterne kommunikasjonseksperterne jakter på noe som folk ønsker å se og høre på, og i samarbeidet finner frem til det som er treffsikkert blant folk, kan få dem til å fremstå som mer moderne. Informanten formulerer videre påvirkningen slik:

«(...)at vi faktisk kommer ut med et budskap som faktisk er kult og moderne. Det tror jeg nok øker vår legitimitet. Det at vi kommer ut på en OK måte, som kanskje skyldes den hjelpen vi har fått fra byrå, som ikke vi kunne tenkt ut selv, det kan nok øke vår legitimitet. Men det har ikke noe å gjøre med vår relasjon» Informant 1.

Også to av de andre informantene vektlegges betydningen av resultatet etter samarbeidet med de eksterne kommunikasjonseksperterne, og dens påvirkning på deres legitimitet. Som én av dem fortalte:

«Jeg er pappa til to gutter som da når denne kampanjen begynte var 17 og 20. Nå er de 21 og 24, og jeg har jo vært litt nysgjerrig på deres reaksjoner. Én ting er jo hva jeg som 59-åring mener, nemlig at vi har gjort et veldig skup. Ungdommenens reaksjon har vært mye viktigere, og det har vært "dette var kult pappa!" "Vi hadde aldri trodd at departementer kunne finne på noe sånt». Vi har merket hvordan dette har spredd seg på sosiale medier, og det har fått masse «likes»(...)jeg kan ikke begripe noe annet ut i fra de reaksjonene jeg har møtt, særlig fra unge mennesker, at det må ha virket positivt» Informant 5.

En annen informant legger til at filmene de eksterne kommunikasjonseksperterne har laget for dem er med på å fortelle om hvem departementet er på en mer moderne måte.

«(...)jeg håper jo at, og tror vel også, at vi blir oppfattet som mer moderne» Informant 8.

Ekspertene blir viktigere

Hvis vi ser det fra den andre siden, mente også de eksterne kommunikasjonsekspertene at samarbeidet med departementene påvirket deres legitimitet positivt, ved at de etter samarbeidet fremstår som mer viktige og mer seriøse, adjektiver som kan knyttes til den pragmatiske legitimiteten. At dette var tilfellet mente også noen av informantene fra departementene. Som én av informantene som representerer de eksterne kommunikasjonsekspertene sa det:

«Bransjen vår er jo sett på som en moderne og kreativ bransje. Det smitter over på oss som arbeider der. Noen vil hevde at vi blir sett på som mer moderne og oppdaterte på alt som skjer enn det vi nødvendigvis er. Noen antar derfor at vi kan alt om internett, digitale medier, smart-telefoner, tv-programmer og kjenner alle kjendisene i Norge. Slik sett kan prosjekter og miljøer som oss være et friskt innslag i hverdagen til en byråkrat. (...)Det er forhåpentligvis inspirerende for dem å jobbe med kreative og profesjonelle mennesker som har en helt annen bakgrunn enn dem selv. Jeg tror de kan bli oppfattet som mer moderne gjennom samarbeidet. (...)De låner av vår status som kreative, innovative og mer utradisjonelle. Mens vi blir mer seriøse som klarer å håndtere så viktige og vanskelige problemstillinger som det de holder på med» Informant 2.

Videre la informanten til at:

«Det blir et kvalitetsstempel. Det vitner om at man er en seriøs og kompetent aktører. Litt enkelt fortalt kan man si at statens grundige evalueringskriterier gjør det lettere for andre å velge samme aktør. I tillegg til at et oppdrag gitt av myndighetene ofte er sett på som samfunnsviktige oppdrag. Disse oppdragene setter ofte dagsorden. Jeg mener det er bra. (...)De er en seriøs aktør, en krevende kunde, de er viktige, og fordi de har valgt oss, så blir vi viktigere også» Informant 2.

En annen av de eksterne kommunikasjonsekspertene mente at hennes legitimitet ville øke dersom samarbeidet mellom henne og departementet ble kjent. Den samme informanten trekker, som vi skal se senere, samtidig frem at det ville kunne påvirke departementenes legitimitet negativt dersom det ble kjent at de samarbeidet, grunnet informantens lavere legitimitet.

«Jeg vil få høyere legitimitet om det blir kjent at jeg jobber med departementene» Informant 6.

Det er verdt å nevne at forskjellene mellom de eksterne kommunikasjonsekspertenes oppfatninger av nettopp dette, kan være et produkt av det faktum at de leverer noe ulike typer tjenester. Der den ene informantene primært har levert tjenester av kreativitetsrelatert art, har den andre informanten kun blitt hyret inn for å levere medierelaterte tjenester. Som nevnt tidligere er debatten rundt de eksterne kommunikasjonsekspertene og kommunikasjonsarbeid generelt, om man ser bort i fra lobbyvirksomhet, primært knyttet til oppdrag og arbeid innenfor den medierelaterte delen av kommunikasjon.

Sett bort i fra de eksterne kommunikasjonsekspertene, mente flere av informantene fra departementene at de eksterne kommunikasjonsekspertene kom godt ut av det å jobbe med departementene. Mange av de samme aspektene vektlegges her, som hos de eksterne kommunikasjonsekspertene, nemlig at de eksterne kommunikasjonsekspertene her fremstår som viktigere og mer seriøse aktører etter å ha samarbeidet med departementene.

«(...)så tror jeg at departementene og offentlige etater generelt blir oppfattet som ganske seriøse. Det er ikke så mye tull, liksom. Og derfor tror jeg at for byråer så er det et stort pluss å ha noen tunge offentlige etater på kundelisten sin. (...)stort sett så opplever og føler jeg at det synes byråer er litt stas. For da er man inne i maktens høyborg og de politiske innerste sirkler. Det er for eksempel ikke noe dårlig å ha på CV-en av man har drevet medietrening med en statsråd» Informant 8.

En annen av informantene vektla det faktum at jobben de har gjort for departementene har vunnet flere priser, og at dette i så måte var positivt for dem.

«Jeg vet jo at disse tre partene har vunnet mange priser i kommunikasjons- og reklamebransjen for det arbeidet de har gjort for oss. Det må bety at de har gjort en god og profesjonell jobb som kunden er fornøyd med» Informant 5.

5.3.2 Negativ påvirkning

Vi har nå sett på de positive utfallene hva gjelder legitimitetsdiffusjon i samarbeidet. Noen av informantene la imidlertid til at samarbeidet også kunne tenkes å påvirke begge parter negativt. Blant annet begge de eksterne kommunikasjonsekspertene mente dette potensielt kunne skje i noen tilfeller. Også noen av informantene fra departementene mente dette kunne være tilfellet. Én informant fra departementene trekker frem medietrening av en statsråd som gjør det dårlig i mediene etterpå, vil kunne være negativt. Som informanten videre legger til:

«Da kan det jo være litt bob-bob. Men man kan ikke alltid gjøre gull av gråstein. Men jeg husker at det har vært et par saker hvor en politiker har gjort en dårlig jobb, og så kommer det frem hvem som har drevet med hjelpen. Da kan det være negativt, tenker jeg» Informant 8.

Den ene av de eksterne kommunikasjonsekspertene distanserte seg med tanke på oppgavene de hadde levert til departementene, og andre typer oppdrag som kunne tenkes å påvirke departementenes legitimitet negativt. Videre legger også denne informanten vekt medietrening som går galt som noe som typisk kan lede til lavere legitimitet hos begge parter.

««(...)statsråden som fikk problemer med (næringslivsleder), for eksempel, og som leide inn (byrå) for flerfoldige tusen kroner. Det var kanskje et sånt tilfelle hvor legitimiteten til kommunikasjonsrådgiveren er med på å dra statsråden ned. Statsråden klarer ikke svare for seg, og har rotet seg inn i noe, og så blir folk skeptiske til at statsråden må betale tusener i timen for å få råd om hvordan man skal håndtere journalister. Da kommer kommentarene galopperende, ikke sant. Det er jo et drømmecase hvor begge mister legitimitet, kan du si.» Informant 2.

En annen ekstern kommunikasjonsekspert med oppgaver knyttet til medierelaterte tjenester, som mente samarbeidet kunne påvirke hennes legitimitet positivt, var også klar på at det kunne påvirke departementenes legitimitet negativt. Dette er imidlertid ikke knyttet til noen spesielle scenario, men er heller basert på en generell oppfatning av hennes virke som uheldig for samfunnet, som er knyttet til debatten skissert i innledningen i denne oppgaven.

«(...)opinionen vil mene at departementene har høyere legitimitet enn jeg har. Jeg tenker at jo mer saklig informasjon det ville komme om samarbeidet oss i mellom, så ville begge få høyere legitimitet. Men slik sakene fremstilles i mediene i dag, så får departementene lavere legitimitet ved å hyre inn meg. Uten at man vet noe om hva jeg gjør. Det ligger en antakelse om at det jeg leverer ikke er bra for allmennheten, mens det i realiteten er motsatt» Informant 6.

5.3.3 Nøytralt utfall

Vi har nå sett på ulike scenarioer knyttet til hvordan samarbeidet mellom departementene og de eksterne ekspertene oppfattes å kunne påvirke deres legitimitet. Til slutt er det imidlertid nødvendig å nevne at noen av informantene også satte spørsmålstegn ved i hvor stor grad opinionen faktisk var klar over samarbeidet, i hvor stor grad de brydde seg med det, og hvorvidt legitimiteten kunne tenkes å påvirkes som resultat av nettopp dette. På spørsmål om hvordan samarbeidet kunne tenkes å oppfattes av opinionen, svarte blant annet én av informantene følgende:

«Hvis de hadde visst det? Jeg tror ikke de tenker så veldig mye på det. Jeg tror at folk forstår at bedrifter trenger underleverandører til det ene og det andre, og dette er en slik type underleverandør som skal gjøre en type jobb. Det synes jeg er helt ukomplisert. (...)jeg tror ikke det er et tema. Men noen kan sikkert ha synspunkter på at man setter ut en del arbeid til byråer, spesielt om oppdraget er av en betydelig størrelse som det brukes mye penger på, om det er oppgaver man kunne løst selv» Informant 1.

Det informanten nevner her, er relevant å ta med i betraktningen. Det er nemlig ikke gitt at samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene er så synlig at det har noen påvirkning på opinionens oppfatning av de to aktørene. I forlengelsen av dette er det for øvrig interessant å se at en av de eksterne kommunikasjonsekspertene heller ikke nødvendigvis hadde opinionens oppfatning av dem som førsteprioritet, men heller andre potensielle kunder og viktige aktører. Den samme informanten legger også til at det er mer sannsynlig at slike aktører får endret oppfatning av de eksterne kommunikasjonseksperter etter at de har samarbeidet med departementene, enn opinionen i sin helhet.

«Hva sier naboen til at jeg jobber i et kommunikasjonsbyrå? Du har den type legitimitet. Og den behøver jeg ikke nødvendigvis å bry meg så mye om. Men den type legitimitet som handler om hva de profesjonelle aktørene sier, den er viktig. Hva sier (privat bedrift) når de hører at vi har jobbet med (offentlig etat)? Hva sier (annen privat bedrift) når de hører at vi har jobbet med (offentlig etat)? Ikke sant. Alle de kundene vet jo at dette er profesjonelle og krevende aktører. Og om de har valgt å jobbe med oss, så er jo det bra for vårt omdømme, og vi får høyere legitimitet» Informant 2.

5.3.4 Oppsummering

I grove trekk ser vi altså at både de eksterne kommunikasjonseksperter og de departementsansatte i større eller mindre grad mener at samarbeidet mellom dem påvirker deres legitimitet i positiv forstand. Departementene fremstår som mer moderne og mer med i tiden, hvor de eksterne kommunikasjonseksperter fremstår som mer seriøse og med en viktigere rolle, enn før samarbeidet. Disse funnene er interessante, men ikke fullstendig dekkende. Bildet var også mer komplekst. Enkelte informanter trakk frem at samarbeidet også kunne påvirke aktørene negativt. En av informantene pekte blant annet på en feilslått medietrening som en potensiell legitimitetsknekk for aktørene. Vi har også sett at det muligens er forskjeller knyttet til hvilke tjenester aktørene har levert til departementene. En av informantene som representerer de eksterne kommunikasjonseksperter la vekt på at de ikke hadde levert medierelaterte tjenester primært, hvor den andre av informantene hadde nettopp dette. Det er primært medierelaterte tjenester og medierelatert arbeid som har vært utsatt for størst kritikk i det offentlige ordskiftet. Informanten som ikke hadde levert slike tjenester distanserte seg noe fra slike tjenester, og hevdet de potensielt kunne gi mindre legitimitet. Informanten som hadde levert slike tjenester, mente på sin side at det ikke var umulig at departementene kunne få mindre legitimitet ved å samarbeide med informanten. Til slutt så vi også at enkelte informanter trakk frem at det ikke var sikkert at det påvirket aktørenes legitimitet i det hele tatt, da opinionen ikke nødvendigvis var oppmerksom på samarbeidet. I forlengelsen av dette var det også én av informantene som oppga å bry seg mindre om hva opinionen mente, og mer om hva potensielle kunder i større organisasjoner og selskaper mente. Her igjen mente den samme informanten at et samarbeid med departementene ville slå positivt ut i form av økt legitimitet.

6 DISKUSJON

De empiriske funnene i denne oppgaven har nå blitt redegjort for. I denne diskusjonsdelen vil funnene bli oppsummert, samtidig som blikket heves og funnene settes inn i en mer helhetlig teoretisk kontekst. Spesielt interessante tråder fra de empiriske delene vil plukkes opp, for så å diskuteres mer i dybden. Målet er å besvare problemstillingen om hva som kjennetegner forholdet mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonseksperterne, og hva funnene i denne oppgaven betyr på et mer overordnet teoretisk plan. Potensielle forskningstilnærminger til feltet i fremtiden, samt spesielt interessante momenter for videre forskning, trekkes også frem.

6.1 Omfang av innleie

Debatten rundt de eksterne kommunikasjonseksperterne og samarbeidet med departementene ble presentert innledningsvis. Det første vi kan merke oss fra funnene i denne oppgaven, er knyttet til kartleggingskapittelet. De økonomiske midlene som har blitt brukt på å hyre inn disse eksterne kommunikasjonseksperterne er av mindre sjokkerende karakter. Ser vi bort i fra Kunnskapsdepartementets NOK 30 millioner til kommunikasjonskampanjen med mål om å rekruttere flere lærere, og Miljøverndepartementets kommunikasjonskampanjer til NOK 6 millioner, står vi igjen med rundt 4 millioner kroner fordelt på de resterende 15 departementene og SMK, eller omtrent NOK 65 000 årlig på hver av de 16 enhetene fra 2009-2012. Vi har også sett at det er et mangfold av både tjenester og eksterne kommunikasjonseksperter departementene hyrer inn. I denne oppgaven har det blitt operert med et bredt fokus, og eksterne kommunikasjonstjenester har blitt studert i bred forstand. Svært mange ulike tjenester har blitt inkludert. Mange av disse utfører oppgaver som ligger utenfor oppgavene som det har blitt satt søkelys på i debatten, og som ligger nærmere rene reklameoppdrag. Kun mindre deler midlene brukt på eksterne kommunikasjonseksperter har vært knyttet til oppgaver som har blitt trukket frem som problematiske i samfunnsdebatten. Om vi legger disse to momentene sammen, kan man kanskje si at debatten i denne studiens tilfelle er knyttet til et fenomen av mindre omfattende karakter.

6.2 Hvorfor de leies inn: kompetanse for alle pengene

Når det gjelder hvorfor departementene ser det som nødvendig/ønskelig å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, fant vi ingen gode forklaringsvariabler på strukturelt nivå i den første empiriske analysen. I det andre analysekapittelet så vi imidlertid at kompetanse ble trukket frem som den viktigste årsaken. Videre så vi også at vi kunne skille mellom kompetanse som departementene ikke hadde noe av, og kompetanse som de hadde noe av. Dette skillet kunne i stor grad knyttes til kategoriene presentert i kartleggingskapittelet, nemlig kreativitetsrelaterte og medierelaterte tjenester, hvor sistnevnte innleie innebærer en kompetanse som departementene allerede har noe av. Vi fant også eksempler på at departementene hadde kompetanse som de eksterne ikke hadde. Mye av kompetansen som ble hyret inn, var også kompetanse som det ikke var naturlig at departementene skulle sitte på selv, da kompetansen var knyttet til kommunikasjonsoppgaver som falt utenfor det daglige virket til departementene. Disse oppgavene hadde ikke noen sterk tilknytning til det øvrige kommunikasjonsarbeidet i departementet. Her var det spesielt designoppdrag, film- og utarbeidelse av fremstillingsmateriale som ble vektlagt, og også kreative prosesser og virkemiddelplanlegging inngikk her. Når det gjelder medietreningen, som også er ansett å være en teknisk oppgave, finner vi mye av den samme kompetansen som kommunikasjonsavdelingene allerede sitter på. Her er det imidlertid snakk om å få ekstra kompetanse inn på områdene de ikke er så sterke på, som for eksempel TV-trening, samtidig som det generelt virker som om medietreningen som hyres inn fungerer litt som «prikken over i-en» i forhold til den mediekompetansen de allerede sitter på.

Et spesielt interessant funn var at det ifølge majoriteten av informantene forekom flere former for kompetansediffusjon mellom de to partene i samarbeidet. Noen av departementene fikk nyttige øvelser i forbindelse med medietrening som de tok med seg videre, hvor andre departementer fikk innsikt i hvordan man kunne benytte seg av internett og sosiale medier for å spre budskapene sine på en mer effektiv måte. Som én av informantene også sa, var det nå mulig at departementet selv kunne løse light-versjoner av det de eksterne kommunikasjonsekspertene hadde gjort for departementet. De eksterne kommunikasjonsekspertene på den andre siden, lærte mer om hvordan forvaltningen fungerte og om hvilke hensyn det var spesielt viktig å ta for et departement. Både de eksterne kommunikasjonsekspertene og de kommunikasjonsansatte i departementene trakk frem disse elementene.

I lys av disse funnene, er det relevant å trekke frem potensielle implikasjoner av en slik kompetansediffusjon. De eksterne kommunikasjonsekspertene får tilsynelatende et noe unikt

innblikk i hvordan sentralforvaltningen fungerer. De får innsikt i hvilke hensyn det er nødvendig å ta, hvilke instanser ulike budskap og tilnærminger skal forankres hos, og generelt hvordan det er å arbeide med departementene. Det kan tenkes at dette er kompetanse som for det første vil være avgjørende i fremtidige anbudsrunder. Her vil de eksterne kommunikasjonseksperterene i langt større grad enn tidligere være i stand til å identifisere hvilke krav og ønsker som er sentrale, og med det også klare å tilpasse sine søknader til nye prosjekter. Det er naturlig å tenke seg at dette er komparative fortrinn noen av de andre eksterne kommunikasjonseksperterene ikke har i slike prosesser. Én av de kommunikasjonsansatte i departementene poengterte nettopp dette, da hun hevdet at de eksterne kommunikasjonseksperterene fikk ny kunnskap som bidro til deres videre utvikling. Det at de eksterne kommunikasjonseksperterene tilegner seg kunnskap som er så spesifikt knyttet til departementenes kommunikasjon, er interessant. Kanskje kan det føre til, eller allerede være tilfellet, at en ser deler av den eksterne kommunikasjonsbransjen som tilpasser større eller mindre deler av sin virksomhet spesifikt til offentlig sektor. Videre er det, dersom vi opererer med en antakelse om at jo bedre departementene skjøter sitt kommunikasjonsarbeid, jo bedre er det for samfunnet, også slik at økt kompetanse hos kommunikasjonsavdelingene og i departementene er å anse som et gode.

6.2.1 Kapasitet: en dråpe i havet

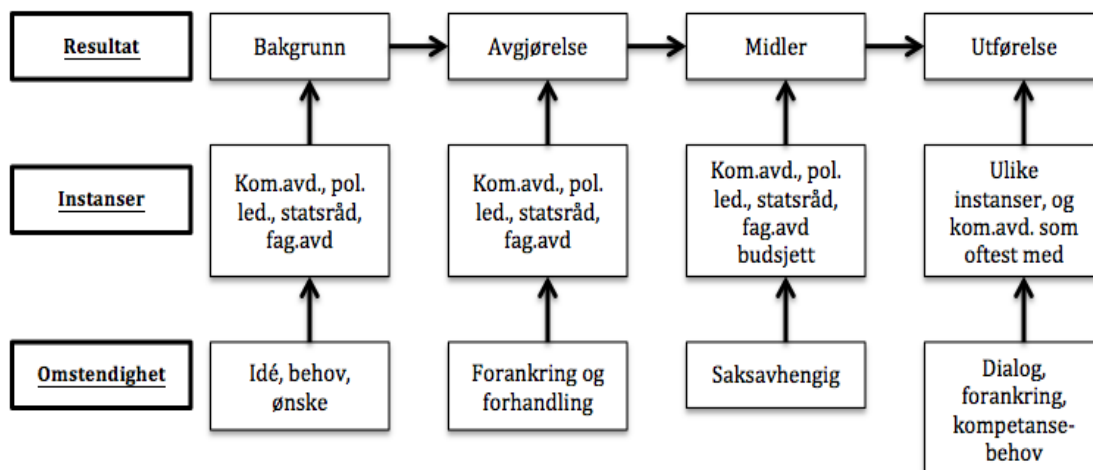
Når det gjelder den andre forklaringsvariabelen som ble foreslått når vi studerte hvorfor departementene hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, fant vi at kapasitet ikke var grunnen til at de eksterne ble hyret inn. Til tross for at kommunikasjonsavdelingene opplevde kapasitetsmangel, virket dette å være knyttet til primært de dagligdagse oppgavene til kommunikasjonsavdelingene, og som vi så var dette oppgaver flere av informanten oppga å være oppgaver som de eksterne kommunikasjonseksperterene ikke fikk bidra til å løse. Et av departementene som ikke hadde hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter, oppga å ha betydelige kapasitetsutfordringer. At vedkommende likevel ikke har sett det som ønskelig/nødvendig å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, er et argument for at kapasitet har mindre å si. Dette får konsekvenser for ett av forslagene presentert i det teoretiske rammeverket, nemlig at den innleide kompetansen kunne frigjøre kapasitet hos fagavdelingene, som presentert i figur 4. Vi har i det teoretiske rammeverket sett at fagavdelingene opplevde at politikkformidling og kommunikasjon tok kapasitet fra dem. Likevel virker det ikke å være slik at de eksterne kommunikasjonseksperterene frigjør kapasitet i fagavdelingene idet de leies inn. Én

mulig forklaring på dette er at det nettopp er i de dagligdagse oppgavene til departementet at kapasitetsproblemene melder seg. Dette er som nevnt oppgaver hvor de eksterne kommunikasjonseksperter i svært liten grad får delta, og deres innflytelse på kapasiteten i fagavdelingene er i så måte liten. Forslaget presentert i det teoretiske rammeverket gikk på at kommunikasjonsavdelingene ville få redusert sitt kapasitetspress ved hjelp av ekstern ekspertise, og at de derfor ville kunne ta mer av kapasitetsbyrden fra fagavdelingene. Når de eksterne kommunikasjonseksperterne altså ikke hjelper kommunikasjonsavdelingen med de dagligdagse oppgavene, blir den frigjorte kapasiteten ikke-eksisterende, eller på det meste som en dråpe i havet.

6.2.2 Økonomiske begrensinger

Når det gjelder økonomi, var heller ikke dette en avgjørende grunn til hvorvidt man skulle hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter eller ikke. Likevel fant vi at det var tilfeller der økonomi hadde spilt en begrensende rolle. Her var det blant annet forslag fra de eksterne kommunikasjonseksperterne om å utvide et allerede eksisterende prosjekt som ble nedprioritert, grunnet økonomiske hensyn. Det virker imidlertid å være tilfelle at dersom saken eller prosjektet er viktig nok, og ønskes prioritert, så er det mulig å finne midler til nettopp dette. Men som vi også så, var flere av departementene oppmerksomme på at deres bruk av midler ble lagt merke til, og at de på grunn av dette så seg tjent med å innta en restriktiv holdning i forhold til leie av eksterne kommunikasjonseksperter.

I forsøket på å spore hvor avgjørelsen om innleie av eksterne kommunikasjonseksperter ble tatt, fant vi at det var vanskelig å si noe konkret om nettopp dette. Som eksempel på nettopp dette fant vi at større kreativitetsrelaterte tjenester i informantene i denne oppgavens tilfelle, gikk både over statsrådets og kommunikasjonsavdelingens budsjett. Ett unntak var imidlertid medietrening, som virket å være noe som primært kommunikasjonsavdelingene var ansvarlig for. Likevel fant vi unntak også her, hvor medietrening blant annet kunne gå over statsrådets politiske parti sitt budsjett i noen tilfeller, dersom medietreningen var valgkamprelatert. Som en illustrasjon på dette komplekse bildet, kan figur 9 være til hjelp.



Figur 9: Illustrasjon av prosessen knyttet til innleie av eksterne kommunikasjonsekspert.

Fra figuren ser vi at forslaget om å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert kunne komme fra flere instanser i departementet. I noen tilfeller var det på initiativ fra kommunikasjonsavdelingen, mens det i andre tilfeller var bekymringsmeldinger fra fagavdelingene eller et ambisiøst ønske fra en statsråd. Videre er det også flere ulike instanser som er ansvarlige for å bestemme seg for om innleie av eksterne kommunikasjonsekspert skulle gjennomføres. Her er det i noen tilfeller nødvendig å forankre avgjørelsen hos flere instanser, samtidig som det i noen tilfeller er kommunikasjonsavdelingen som er nødt til å forhandle med andre avdelingsledere om hvorfor de behøver å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert. I tredje ledd, og i forlengelsen av funnene presentert i figur 9, har vi også sett at de økonomiske midlene kunne hentes fra flere ulike budsjett, og fra flere ulike instanser i departementene. Her virker det å være avhengig av hvilken sak det dreier seg om. Hva gjelder utførelsen, og siste ledd i figuren, skal vi snart se at det eksisterer en betydelig grad av interaksjon mellom de ulike instansene i departementene, og de eksterne kommunikasjonsekspertene i tilfeller hvor sistnevnte leies inn av et departement.

6.3 Samarbeidets karakter: nært, men ikke *for* nært?

Det andre spørsmålet som ble stilt i denne oppgaven idet vi søkte å studere forholdet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene, var hvordan samarbeidet artet seg. For å belyse dette så vi først på hvilke oppgaver de eksterne ble satt til å løse, for deretter å gå

videre til å se på grad av interaksjon mellom de to aktørene. Under oppsummeres funnene fra de to delene, samtidig som spesielt interessante funn diskuteres mer inngående.

6.3.1 Strategibegrepet: behov for nyansering

Prima facie, eller ved første øyekast, så det ut til at de eksterne kommunikasjonsekspertene ble hyret inn til både strategiske og tekniske oppgaver. De ble blant annet satt til å løse tekniske oppgaver knyttet til design, produksjon av formidlingsmateriell eller drev med medietrening. Gjennom blant annet kampanjer, hvor kreative løsninger som hadde som mål å «treffe» ble presentert, så vi også at de tok del i det strategiske arbeidet i departementet. Likevel fant vi at det var noe som ikke var fullstendig tilfredsstillende med inndelingen av oppgaver som enten tekniske eller strategiske. Den primære årsaken til at dette var mindre tilfredsstillende, var det faktum at det i anbudsbeskrivelsene i forkant av de innleide tjenestene allerede lå et strategisk rammeverk i bunn. Denne grunnmuren i kampanjene og de andre tjenestene er det departementet selv som står for, og i denne oppgaven så vi at de eksterne kommunikasjonsekspertene ikke var med på dette strategiarbeidet. Kanskje kan man på bakgrunn av dette snakke om en slags første- og andregrads strategi som et alternativ til kategoriseringen av tjenester som strategiske. Det er nødvendig å se nærmere på hva som ligger i de to kategoriene.

Førstegrads strategi vil være strategien knyttet til de grunnleggende rammene rundt kampanjene, som inneholder målsetninger, hovedbudskap og så videre. Andregrads strategi, på den andre siden, vil være underordnet førstegrads strategi og vil i forlengelsen av dette måtte forholde seg til den allerede etablerte førstegrads strategien. Samtidig vil man i andregrads strategi legge en strategi ut fra denne allerede etablerte rammen, som vil ligge nærmere hvordan konkret man skal gå frem. Førstegrads strategi kan anses å være råvaren, hvor andregrads strategi ligger i raffineringen av råvaren. Det er med andre ord snakk om ulike nivåer av strategi, hvor førstegrads strategi er den grunnleggende strategien som ligger i bunn, og som legger sterke føringer for hvordan andregrads strategi skal utformes.

I denne oppgaven har vi som nevnt sett at de eksterne kommunikasjonsekspertene i svært liten- eller ingen grad vært med i utforming av førstegrads strategi. På den andre siden har de i stor grad fått innpass i det som her omtales som andregrads strategi. Noen *potensielle* tilfeller av at de har vært med og påvirket førstegrads strategi vil påpekes senere, men på generelt grunnlag er det tydelig at informantene i denne oppgaven har vært bevisst på hva de ønsket seg fra den

innleide kompetansen, og at de allerede hadde gjort store deler av tankearbeidet som lå bak de strategiske valgene knyttet til kampanjearbeidet. Forholdet, og den nye inndelingen av tjenester som enten første- eller andregrads strategi kan illustreres som i tabell 11.

	OPPGAVENS KARAKTER		
	Førstegrads strategi	Andregrads strategi	Teknisk
AKTØR	Departement	Departement	Departement
		Eksterne kommunikasjons-eksperter	Eksterne kommunikasjons-eksperter

Tabell 11: Oversikt over hvilken type oppgaver som henholdsvis departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene løser når eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn.

Denne nye inndelingen er mer tilfredsstillende enn den tidligere kategoriseringen, da den tar hensyn til at det allerede før innleie ligger strategiske føringer i bunn. Likevel er det momenter det er verdt å belyse før vi lar den stå. Inndelingen er en forenkling og fungerer mer som en idealmønstre enn som en fullt ut dekkende inndeling for hvordan forholdet arter seg. Spesielt to ting må trekkes frem når det gjelder om de eksterne kommunikasjonsekspertene også bidrar i det vi kan omtale som førstegrads strategi.

Det første momentet rører ved dialogen mellom de eksterne og departementene, og mulige implikasjoner av dette. Departementene er veldig klare på hva de ønsker ut av de eksterne kommunikasjonsekspertene, og de hyrer ikke inn eksperter uten å allerede ha en plan i bunn. Likevel forteller begge informantene fra departementene som har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til å løse kampanjerelaterte oppgaver at det er et veldig nært samarbeid med de eksterne kommunikasjonsekspertene, og at det foregår en betydelig grad av utveksling av idéer. Det som det imidlertid er vanskelig å svare på i forlengelsen av dette, og som potensielt kan utfordre den nye inndelingen av strategiske oppgaver, er i hvilken grad nettopp denne nære dialogen kan utfordre de allerede etablerte rammene som ligger i anbudsbeskrivelsen. I denne oppgaven er det ikke klart hvorvidt de eksterne også er med på å endre de allerede lagte forutsetningene for oppdragene. Videre så vi at de eksterne kommunikasjonsekspertene også har blitt hyret inn til «større og mindre prosjekter» også etter denne første kampanjen. Hvorvidt de

eksterne kommunikasjonsekspertene tar del i utformingen av rammene som skal ligge til grunn i disse nye prosjektene, er også noe uklart.

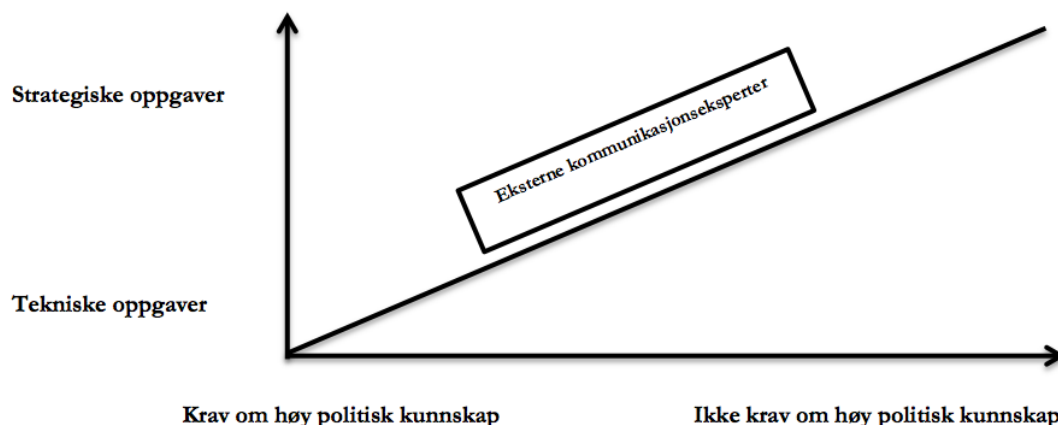
Spørsmålet om de eksterne kommunikasjonsekspertene kunne være med og utfordre de allerede lagte rammene for oppdragene var det første momentet som potensielt kunne utfordre den nye inndelingen. I forlengelsen av dette, og i lys av ett av sitatene presentert i analysekapittelet, er et også grunn til å legge til at det kan være et tidsaspekt som er relevant her. En av informantene oppga at de eksterne kommunikasjonsekspertene over tid ble mer rutinerte, og at de i større grad kunne komme med strategiske innspill etter hvert. Hvorvidt de eksterne over tid i større grad kan påvirke de allerede etablerte rammene i anbudsprosessene vites ikke i denne oppgaven. Sitatet er heller ikke et bevis på at de eksterne er med og utfordrer rammene som ligger i den førstegrads strategien i anbudene, men det er interessant å merke seg at dette er et moment som kan være med på å utfordre kategoriseringen gjort tidligere i denne delen. Uavhengig av konsekvensene knyttet til inndelingen av strategiske oppgaver som første- eller andregrads strategi, er det uansett interessant i seg selv å se at de eksterne kommunikasjonsekspertene etter hvert kan få mer å si i de kampanjerelaterte prosessene.

Et tredje moment som potensielt kan være med og utfordre denne nye inndelingen, er knyttet til tjenestene som både Forsvarsdepartementet og departementet som en av informantene i denne oppgaven representerte, har hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til. Der hvor Forsvarsdepartementet benyttet seg av eksterne kommunikasjonseksperter i omorganiseringen av hele sitt kommunikasjonsarbeid, hyret den ene informantens departement inn eksterne kommunikasjonseksperter i forbindelse med opprettelsen av en felles kommunikasjonsplattform for hele forvaltningen, herunder departementet og alle underliggende etater. Det ligger definitivt noe strategisk bak denne formen for oppgaver, men det strategiske er ikke knyttet til hvilke budskap som skal formidles, eller hvordan et budskap skal formidles. Dette er oppgaver som ikke går på enkelte budskap eller virkemidler for å spre et budskap, eller som er knyttet til én enkelt kampanje eller sak, men som rett og slett er knyttet til aspekter ved kommunikasjonsarbeidet til departementet som går enda lenger tilbake. Det handler i større grad om hvordan kommunikasjonsarbeidet skal organiseres, fremfor å bedrive kommunikasjonsarbeid. I så måte faller det litt utenfor kategoriseringen som det har vært lagt vekt på i denne oppgaven.

6.3.2 Førstegrads strategi: den politiske kjernen

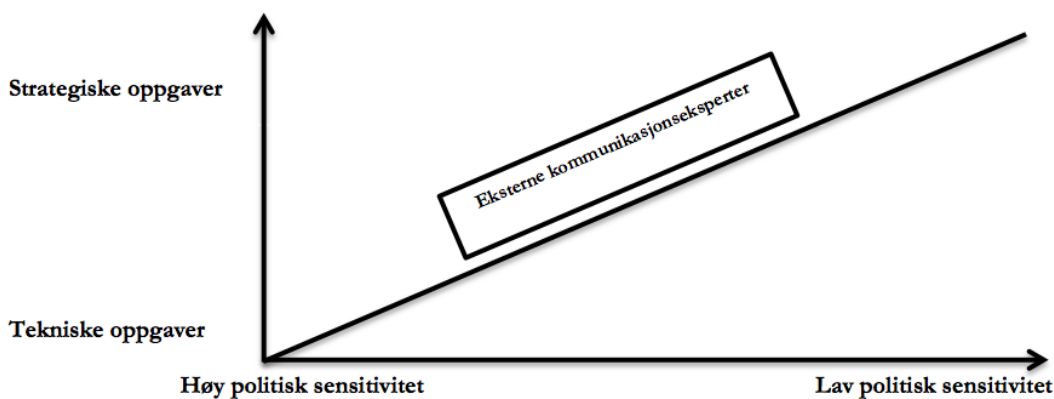
I det andre analysekapittelet ble det gjort en antakelse om at de viktigste politiske beslutningene tas i førstegrads strategi. Her legges rammene for prosjektene det skal hyres inn eksterne kommunikasjonsekspert til, og det/de primære politiske målet/målene legges. Dersom denne antakelsen stemmer, finner vi som nevnt mange av de samme tendensene som hos politiske partier når det gjelder å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspert til å løse politiske kommunikasjonsoppgaver. Dersom vi godtar dette premisset, som fremstår som en plausibel forklaring, er det interessant å undersøke årsaken til nettopp dette. To forklaringer tillegges i denne oppgaven vekt.

For det første er ikke *alle* de politiske budskapene nødvendigvis ferdig formulerte idet de eksterne kommunikasjonseksperter kommer inn i andregrads strategiarbeid. Likevel kan det hevdes at man i politiske partiers kampanjer er nødt til å ha mer politisk kunnskap enn man er nødt til å ha i kampanjerelatert arbeid med departementer, hvor de politiske rammene allerede er lagt. En videre antakelse basert på dette kan være at jo mer politisk kunnskap som er nødvendig, jo mindre ønskelig er det å inkludere eksterne kommunikasjonsekspert, noe én av informantene som vist i denne oppgaven også nevner. Dersom dette er tilfellet er figur 10 en god illustrasjon på forholdet.



Figur 10: Forholdet mellom krav om politisk kunnskap og oppgaver utført av eksterne kommunikasjonsekspert.

Det er imidlertid ikke gitt at dette er en korrekt beskrivelse av forholdet, og én av informantene opplevde blant annet at de eksterne kommunikasjonseksperter var inneforstått med den politiske konteksten departementet opererte i. En annen mulig forklaring som bygger på mange av de samme elementene som i figur 10, er at departementene ser det som uheldig at eksterne kommunikasjonseksperter skal være med på å utforme en strategi for hvilket politisk budskap som skal formidles, i tillegg til hvordan nettopp dette skal gjøres. Det er naturlig nok mindre problematisk at en ekstern aktør er med i avgjørelsene knyttet til hvordan man skal formidle et allerede bestemt budskap enn at en ekstern aktør skal være med å bestemme hvilket politisk budskap som skal formidles. Som vi så over er departementene bevisst på at det de driver med kan få oppmerksomhet, og som én informant fortalte skal tåle VGs forside. Én av informantene fortalte også at de ikke ville hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter i politisk kontroversielle saker. Kanskje kan man, i stedet for å legge krav om høy eller lav politisk kunnskap til grunn, bruke politisk sensitivitet som årsak til at eksterne kommunikasjonseksperter slipper til først etter at de grunnleggende rammene er lagt. Dersom dette er tilfellet vil figur 11 være mer beskrivende, hvor eksterne kommunikasjonseksperter får utføre strategiske oppgaver dersom oppgavene er mindre politisk sensitive.



Figur 11: Forholdet mellom politisk sensitivitet og oppgaver utført av eksterne kommunikasjonseksperter.

6.3.3 Kommunikasjonsavdelingene: en bro mellom de eksterne og det offentlige?

La oss nå bevege oss over på den andre delen knyttet til hvordan samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter arter seg, nemlig grad av interaksjon.

Til tross for å være en egen del, henger mange av de teoretiske bidragene som dannet utgangspunktet for denne delen sammen med hvilke oppgaver de eksterne kommunikasjonseksperter har blitt satt til å løse. De teoretiske bidragene presenterte alle problematiske betraktninger knyttet til det faktum at kommunikasjonsfunksjonen i departementene hadde fått stadig større plass. At noen også var redde for at kommunikasjonsavdelingene tok for stor plass, og med det la premisser for det faglige arbeidet, er ytterligere et bevis på dette.

I denne oppgaven oppgir informantene at fagavdelingene i stor grad inkluderes i kommunikasjonsarbeidet. Videre har vi også sett at de eksterne kommunikasjonseksperter har hatt kontakt med nærmest alle instanser internt i departementene, det være seg kommunikasjonsavdelingene, fagavdelingene, politisk ledelse, departementsråd og statsråd. Det virker imidlertid å være slik at det som oftest er kommunikasjonsavdelingene som er de primære kontaktpunktene, og som en informant omtaler det, er kommunikasjonsavdelingene «førstelinje» når det kommer til innleid kommunikasjonsekspertise. Dette er interessant, og kan være et poeng som passer inn idet vi søker strukturelle forklaringsvariabler på hvorfor departementene hyrer inn mer, mindre eller ingen eksterne kommunikasjonstjenester. Kommunikasjonsavdelingene fremstår i noen grad som en slags bro mellom de eksterne kommunikasjonseksperter og departementene i sin helhet. Det at det i mange tilfeller er de som hyrer inn de eksterne, og at det som oftest er de som står som hovedkontaktpunkt mot de eksterne eksperter, kan kanskje være et tegn på at holdninger internt i kommunikasjonsavdelingene kan være med å bestemme hvor stor grad av innleid eksterne kommunikasjonskompetanse som finnes. Kanskje kan de ansattes holdninger til eksterne kommunikasjonseksperter generelt bidra til å forsterke eller forminske ønsket om å hyre inn slike eksperter. Dersom ansatte i kommunikasjonsavdelingene har et syn på eksterne kommunikasjonseksperter som ikke er positivt, og dersom det også er disse ansatte som får valget om å hyre inn eksterne eller ikke, er det ikke utenkelig at innleid kommunikasjonsekspertise faller bort. Som vi har sett argumenterer gjerne kommunikasjonsavdelingene for hvorfor de bør få gjennomført ulike prosjekter ved hjelp av eksterne. Det er mulig å tenke seg at kommunikasjonsansatte i departementene med et mindre positivt syn på de eksterne eksperter, vil være mindre tilbøyelige til å argumentere for nettopp slik innleie. Å studere de ansatte i departementene sin holdning til eksterne kommunikasjonseksperter opp mot deres grad av innleie, kan være en mulig tilnærming dersom en ønsker å forklare hvorfor noen departementer hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter i større, mindre eller ingen grad.

Det kan imidlertid også være slik at det krever at man kjenner til de eksterne kommunikasjonseksperterens virke, og hvilke oppgaver de kan levere, for at man skal kunne ha god nytte av dem. Mange av informantene i denne oppgaven oppgir å være bevisst på hva de hyrer inn til, og at det ligger en plan i bunn først. «*Vi går ikke bare til de eksterne og sier at vi vil gjøre noe på transport*», sa én av informantene, hvorpå informanten fortsatte med å si at en slik tilnærming aldri ville ha funket. En antakelse i forlengelsen av dette kan være at kommunikasjonsansatte som i mindre grad vet hvordan de kan bruke eksterne kommunikasjonseksperter, ikke vil hyre dem inn i like stor grad eller i det hele tatt. I embeddedness-teori fremholdes det at innleie av eksterne konsulenter kan forklares i lys av i hvilken grad nettverket til de som hyres inn sammenfaller med nettverket til de som hyrer inn (se blant andre Granovetter 1985 og Granovetter og Swedberg 1992). Flere av de kommunikasjonsansatte kan tenkes å ha forbindelser til eksterne kommunikasjonseksperter, hvorpå andre igjen ikke nødvendigvis har dette. Kanskje kan også et slikt utgangspunkt være fruktbart idet vi søker å forstå hvorfor det eksisterer så store forskjeller mellom departementene når det gjelder innleie av eksterne kommunikasjonseksperter.

6.3.4 En ikke-problematisk interaksjon?

Vi har belyst ett moment ved interaksjonen mellom de eksterne kommunikasjonseksperterene og departementene, ved å se på alle instansene de eksterne har kontakt med under samarbeidet. Vi har også sett kommunikasjonsavdelingens sentrale rolle knyttet til den innleide kompetansen. Når det gjelder den generelle problematikken knyttet til forholdet mellom kommunikasjonsavdelingene og fagavdelingene, oppgir samtlige informanter at de ikke oppfatter denne problematikken å være av særlig stor betydning. De samme informantene oppgir videre at det ville være utenkelig at de eksterne kommunikasjonseksperterene, idet de ble koblet på kommunikasjonsarbeidet, var med på å legge premisser for fagavdelingene. Dette kan ha flere forklaringer.

For det første, og som vi har sett, slipper ikke de eksterne kommunikasjonseksperterene til i førstegrads strategi-oppgaver, hvor rammene i oppdragene lages. Det er kanskje i størst grad her at de eksterne kunne vært med å legge premisser for fagavdelingene. Videre har vi også sett at det primært er i de hverdagslige oppgavene at det er mest kontakt mellom kommunikasjons- og fagavdelingene, gjerne når det gjelder å ha faglig ryggdekning i møte med journalister og medier,

eller når det skal skrives taler eller pressemeldinger fra departementene. I disse hverdagslige medierelaterte oppgavene slipper ikke de eksterne kommunikasjonseksperter til, og som vi har sett var dette oppgaver informantene fra departementene aldri ville hyret inn eksterne kommunikasjonseksperter til å løse. Som resultat øver de derfor ikke innflytelse på majoriteten av interaksjonen mellom kommunikasjons- og fagavdelingene, som nettopp ligger i disse hverdagslige oppgavene. Som presentert i metodekapittelet er det imidlertid verdt å tolke disse funnene i lys av at partene i samarbeidet også kan tenkes å ha et ønske om å fremstille samarbeidet på en heldig måte. Likevel er det rimelig å anta at større deler av problematikken kan tenkes å falle bort, nettopp fordi de eksterne kommunikasjonseksperter ikke inkluderes før etter at de strategiske grunnmurene er på plass.

6.3.5 Riktig, eller ikke riktig? Et spørsmål for fremtiden

Hvis vi tar utgangspunkt i debatten skissert innledningsvis i denne oppgaven, er det ikke spesielt kontroversielt å forstå det slik at det at departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter av flere ses på som kritikkverdigg. Dette fordeler seg imidlertid langs ulike oppgaver, og det er ett moment det er verdt å merke seg i den forbindelse. Oppgavene de eksterne kommunikasjonseksperter har løst, er tilsynelatende oppgaver departementene ikke kunne løst selv på samme måte, eller i det hele tatt. Dersom dette er beskrivende for den *de facto* situasjonen, blir ikke spørsmålet om det er «riktig» å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter. Spørsmålet det da blir riktig å stille seg, er om dette er oppgaver departementene faktisk *bør* løse. I de tilfellene hvor svaret viser seg å være ja, og vi ser at departementene på egenhånd ikke ville løst disse oppgavene på en tilfredsstillende måte, finnes det tilsynelatende ikke noe alternativ til å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter som assistanse.

Denne oppgaven har ikke som noe mål å vurdere hvorvidt avgjørelsene om å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter til å løse oppgavene i samarbeid med departementene, i tilfellene observert her, har vært en riktig avgjørelse. Det vi imidlertid kan si noe om ut fra funnene i denne oppgaven, er at oppgavene ikke ville blitt løst på en like god måte, eller i det hele tatt, hadde det ikke vært for de eksterne. Innledningsvis i denne delen ble det lagt vekt på at dette er konklusjonen dersom funnene er beskrivende for den *de facto* situasjonen. I lys av debatten skissert innledningsvis, og som nevnt i blant annet metodekapittelet i denne oppgaven, er det sannsynlig at partene vil anse det som fordelaktig å fremstille samarbeidet på en slik måte. Det

ville kanskje vært problematisk for informantene å vedkjenne seg at de kunne løst oppgavene like godt selv, uten hjelp fra eksterne, selv om de har brukt midler på å hyre inn nettopp dem. Dette er det relevant å ha i bakhodet idet man vurderer funnene og videre diskusjonen av funnene.

Et argument virker likevel å være at departementene ikke ville ha kunnet løse disse oppdragene uten den eksterne bistanden de har hyret inn. I forlengelsen er det vanskelig å unngå å sette spørsmålstegn ved hvorvidt departementene kunne tilegnet seg kompetansen de behøver selv, slik at de ikke behøvde å bruke midler på eksterne kommunikasjonsekspert. Slik det kommer frem i denne oppgaven, virker dette imidlertid ikke å være ønskelig. Vi har sett informanter som påpeker at det ikke ville vært verken ønskelig eller riktig at de skulle sitte på kompetansen de hyrer inn internt i departementet. Én av informantene begrunner dette med at dette er oppgaver som leies inn med såpass lav frekvens, at det ville vært kompetanse som ikke ble brukt resten av tiden. Flere av informantene er inne på det samme, både direkte og indirekte. Denne oppgaven kan ikke si noe om hvorvidt det ville vært riktig eller ikke å sitte på kompetansen internt i departementene. Spørsmålet kan imidlertid i lys av funnene i oppgaven reises, og videre peker argumentene som legges frem i retning av at det å tilegne seg kompetansen selv, ville vært en dårlig løsning. For å kunne besvare dette spørsmålet, ville det for eksempel vært en mulig tilnærming å foretatt en analyse basert på transaksjonskostnads-teori, og studert hvert enkelt innleide oppdrag. Her ville man kunne se på hvor ofte en enkelt tjeneste hyres inn og hvor stor grad av ny kompetanse denne tjenesten innebærer, og hvor mye kostnader som er knyttet til å leie inn oppgaven versus å utføre den med egen kompetanse. Dersom oppgaven hyres inn med høy frekvens, og kompetansen som kreves for å utføre oppgaven er innenfor rekkevidde, vil det være mer relevant å se om oppgaven burde vært løst internt, enn om oppgaven er et engangstilfelle hvor graden av kompetanse som behøves for å utføre oppgaven er svært krevende.

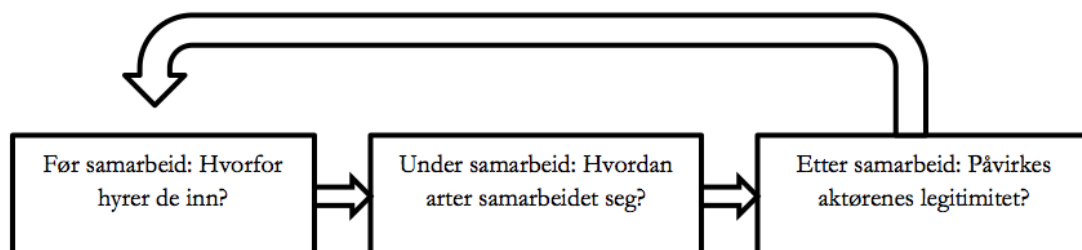
Til slutt, og fremdeles knyttet til problematikken rundt om dette er oppgaver det er riktig at departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonstjenester til, kan man kanskje i denne oppgaven identifisere noen tjenester som ligger nærmere denne problematikken enn andre. Blant annet har vi sett at en betydelig andel av departementene har hyret inn eksterne kommunikasjonsekspert til å utføre medietrening. Grunnen til at man kanskje kan si at dette ligger nærmere problematikken til hvorvidt departementet selv, eller eksterne bør løse oppdraget, er spesielt knyttet til frekvensen på oppdraget. Mange av departementene har hyret inn eksterne kommunikasjonsekspert til medietrening, og frekvensen er i så måte høy i den forstand at tjenesten ofte behøves. Videre er tjenesten tett knyttet til medie- og journalistisk kompetanse,

kompetanse kommunikasjonsavdelingene i departementene allerede har i betydelig grad. En mulig tilnærming på bakgrunn av dette, og i lys av transaksjonskostnads-teori, ville være å se på om det kunne vært en løsning at departementene gikk sammen om å ha noen felles ansatte medietrenere, som kunne tilby denne kompetansen over alle departementene. Frekvensen på medietreningene, satt opp mot kompetansen som behøves og kostnadene knyttet til disse, kunne kanskje vist at dette ville vært en tjeneste departementene samlet kunne gått sammen om å løse internt. Igjen er det nødvendig å understreke at denne oppgaven ikke søker å gi svar på slike spørsmål, og at dette bare er ideer til videre forskning. Det er likevel et interessant moment i diskusjonen om departementenes inneleie av eksterne kommunikasjonsekspertene, som noen av funnene i denne oppgaven rører ved. Det er derfor på sin plass å sette spørsmålstegn ved om dette kunne vært en fruktbar tilnærming i fremtiden.

6.4 Økt legitimitet = økt samarbeid?

I den siste delen av oppgaven som tok for seg resultatet av samarbeidet, så vi på om samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene, i deres øyne, påvirket deres legitimitet. Spørsmålet tilhører den delen av forholdet som kommer *etter* samarbeidet. Funnene fra oppgaven tyder i stor grad på at legitimitetsdiffusjon forekommer, og at påvirkningen er positiv. Til tross for at informantene la til at unntak kunne forekomme, og at påvirkningen kunne være negativ, var det positive utfallet tilsynelatende det mest vanlige. Igjen kan det være relevant å ha kildekritikken lett tilgjengelig i bakhodet i tolkningen av funnene, ettersom partene også her er tjent med at samarbeidet og dets legitimitetspåvirkning settes i et heldig lys. Om man imidlertid godtar at det primært er positive legitimitetseffekter som kommer ut av samarbeidet, er dette et interessant funn. Der hvor departementene, uten å miste pragmatisk legitimitet, fremstår som mer moderne og med i tiden etter å ha samarbeidet med de eksterne kommunikasjonsekspertene, enten som følge av selve relasjonen, eller som følge av resultatet, opplever de eksterne kommunikasjonsekspertene å bli oppfattet som viktigere, mer seriøse og dyktigere etter å ha jobbet for departementene. Vi har i denne oppgaven plassert de tre delspørsmålene om hvorfor departementene leier inn eksterne, hvordan samarbeidet med de eksterne arter seg, og om det påvirker deres legitimitet, inn i henholdsvis fasen før, under og etter samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonsekspertene. Noe som kanskje kan utfordre denne inndelingen, er at vissheten om at økt legitimitet vil følge av samarbeid mellom de to, kan føre til at et samarbeid er mer ønskelig initielt. I så måte kan vi si at legitimitetseffekten kan føres

tilbake til hvorfor de eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn av departementene, og hvorfor de eksterne ønsker å jobbe sammen med departementene. Vi har sett at kompetanse trekkes frem av informantene i denne oppgaven som den primære årsaken til at eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn. Likevel er det, til tross for at det verken har blitt spurt om direkte, eller blitt tatt opp av informantene, ikke utenkelig at også denne økte legitimiteten kan bidra til å gjøre det mer attraktivt å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter. Vi har også sett at noen av informantene har vært bevisste på hvilke eksterne kommunikasjonseksperter de har leid inn, og at de eksterne sitt omdømme og deres legitimitet før samarbeidet har spilt en rolle. Dersom denne antakelsen stemmer, vil i så fall denne tredje delen som primært har vært knyttet til hva som skjer *etter* samarbeidet mellom de eksterne kommunikasjonseksperter og departementene, også ha betydning for det som kommer *før* samarbeidet, nemlig knyttet til hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter, og hvorfor de eksterne kommunikasjonseksperter ønsker å samarbeide med departementene. Denne påvirkningen illustreres i figur 12.



Figur 12: Hvordan legitimitetseffektene kan føres tilbake til hvorfor departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter ser det som attraktivt å samarbeide.

Til slutt, og i lys av debatten om kommunikasjonsbransjen presentert i omslaget i denne oppgaven, er det ett moment til som det kanskje er spesielt interessant å merke seg. Dette gjelder legitimitetseffekten som følge av samarbeidet fra de eksterne kommunikasjonseksperter sitt perspektiv. Det kan argumenteres for at det å fremstå som en seriøs og viktig aktør er viktigere enn å fremstå som moderne, og det er nettopp denne effekten både de eksterne kommunikasjonseksperter og departementene, mener at samarbeidet har for de eksterne kommunikasjonseksperter sin legitimitet. Som representanter for en historisk sett svært kritisert

bransje, er i så måte et samarbeid med offentlige aktører som departementene utvilsomt et samarbeid å trakte etter. Én av informantene fortalte også at det ikke nødvendigvis var viktig at opinionen som helhet anså de eksterne kommunikasjonsekspertene å være legitime, men at legitimitetseffekten kanskje var vel så viktig, om ikke viktigere, når det gjaldt andre potensielle kunder og viktige aktører. En mulig antakelse kan være at slike samarbeid kanskje kan være en begynnelse på en større legitimering av kommunikasjonsbransjen. Igjen er dette noe denne oppgaven ikke kan slå fast, da den *de facto* legitimitetseffekten av samarbeidet ikke har blitt målt. I fremtiden ville imidlertid potensielle studier som fant en slik faktisk legitimeringseffekt fra samarbeidet mellom de eksterne kommunikasjonsekspertene og departementene, kanskje kunne peke i retning av at dette kan fungere som et legitimerende samarbeid for kommunikasjonsbransjen.

7 AVSLUTNING

Mye kan sies om debatten om kommunikasjonsbransjen, om kommunikasjonsarbeidet i det offentlige og om samarbeidet mellom dem. Debatten er imidlertid i liten grad basert på forskning, og i for stor grad basert på subjektive inntrykk. Denne oppgaven har forsøkt å gjøre noe med nettopp dette gjennom å studere hva som kjennetegner forholdet mellom de eksterne kommunikasjonseksperter og sentralforvaltningen i tilfeller hvor førstnevnte er hyret inn til å assistere departementene i deres kommunikasjonsarbeid. Vi har sett hvorfor departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter, og vi har sett hvordan samarbeidet mellom de to aktørene artet seg. Til slutt har vi også sett hvordan aktørene oppfatter at samarbeidet påvirker deres legitimitet. I diskusjonskapittelet ble spesielt interessante momenter tatt opp.

Et første moment som ble trukket frem avslutningsvis, var at midlene som benyttes til å hyre inn eksterne kommunikasjonseksperter, er av mindre sjokkerende karakter. Sett bort i fra Kunnskapsdepartementets NOK 30 millioner til kommunikasjonskampanjen med mål om å rekruttere flere lærere, og Miljøverndepartementets kommunikasjonskampanjer til NOK 6 millioner, står vi igjen med rundt 4 millioner kroner fordelt på de resterende 15 departementene og SMK, eller omtrent NOK 65 000 årlig på hver av de 16 enhetene fra 2009-2012. Sett i lys av debatten som ble redegjort for i innledningen i denne oppgaven, er dette interessant å ta med seg videre, da det kanskje kan være et tegn til at det er mye debatt om et samarbeid det brukes relativt lite midler på. Vi har også sett at det er et mangfold av både tjenester og eksterne kommunikasjonseksperter departementene hyrer inn. I denne oppgaven har det blitt operert med et bredt fokus, og eksterne kommunikasjonstjenester har blitt studert i bred forstand. Svært mange ulike tjenester har blitt inkludert. Mange av disse utfører oppgaver som ligger utenfor oppgavene som det har blitt satt søkelys på i debatten, og som ligger nærmere rene reklameoppdrag. Kun mindre deler av de økonomiske midlene som skissert over har blitt brukt på eksterne kommunikasjonseksperter, har vært knyttet til oppgaver som har blitt trukket frem som problematiske i samfunnsdebatten.

I de tilfellene der eksterne har blitt leid inn, har de i liten grad sluppet inn i kjernen av departementets virke, ettersom de grunnleggende strategiske rammene legges i forkant av innleid ekspertise. Til tross for at de har kontakt med nærmest alle instanser i departementene, faller flere av de problematiske aspektene rundt samarbeidet bort, ved at de ikke slipper til i grunnleggende strategiarbeid, i tillegg til at de ikke hyres inn for å assistere departementene i deres daglige kommunikasjonsarbeid.

Vi har også sett hvordan departementene primært har hyret inn eksterne i tilfeller hvor de ikke har kompetanse selv. Som en implikasjon av dette, har det også blitt trukket frem at det i disse tilfellene ikke er riktig å stille seg spørsmålet om departementene bør hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertter, men om oppgavene de eksterne kommunikasjonsekspertene settes til å løse er oppgaver departementene bør løse. Dersom svaret er at departementene bør løse slike oppgaver, og departementene ikke har kompetansen selv, kommer man ikke unna at departementene må hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertter.

Denne oppgaven har kun snakket med partene som har deltatt i samarbeidet, og det er nødvendig å ha dette i bakhodet når man diskuterer og vurderer funnene som har kommet frem på bakgrunn av dataene fra disse informantene. Da informantene, i lys av debatten om deres virke, er tjent med at samarbeidet fremstilles uproblematisk, kan dette ha innvirkning på hva de ønsker å dele med en masterstudent, og hva de anser det som mindre hensiktsmessig å fortelle om. Samtidig har det ikke vært åpenbare tegn til at det har vært nødvendig i å spekulere rundt nettopp denne problematikken.

7.1 Veien videre

Avslutningsvis i flere av diskusjonspunktene, har mulige nye jaktmarker for fremtidig forskning blitt identifisert. I det uutforskede feltet som denne oppgaven befinner seg i, er det overflødig å understreke at ytterligere forskning behøves for å forstå samarbeidet mellom de eksterne kommunikasjonsekspertene og departementene.

I forbindelse med problematikken knyttet til hvorvidt departementene bør hyre inn eksterne til å utføre tjenester, eller om de bør sitte på kompetansen selv, har det blitt foreslått å utføre transaksjonskostnads-analyser av ulike oppdrag. Med et slikt rammeverk kan man se om oppgavene hyret inn eksternt, bedre kunne vært løst internt. Som et forslag har medietrening blitt nevnt som interessant studieobjekt i denne sammenheng, da dette er en tjeneste som utføres ofte om man ser på alle departementene samlet.

Denne oppgaven har gått bredt ut, og med det ikke hatt mulighet til å gå i dybden på alt som det kunne vært interessant å gå i dybden på. Vi har sett at det er vanskelig å identifisere de avgjørende faktorene som bestemmer hvor avgjørelsen om å hyre inn eksterne kommunikasjonsekspertter kommer fra, og også faktorene som avgjør hvor de økonomiske

midlene skal komme fra. Dypere studier av et mindre antall innleide eksterne kommunikasjonstjenester, kunne gått mer i dybden på nettopp dette. Kanskje kunne man her kommet frem til noen faktorer som var avgjørende for hvorfor eksterne ble hyret inn, faktorer som i senere studier igjen kunne testes på et større utvalg tjenester.

Vi har sett at kommunikasjonsavdelingene i mange tilfeller fungerer som en bro mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonseksperter. I forlengelsen av dette har det blitt foreslått å studere de ansatte i avdelingenes holdninger og kompetanse, idet man søker ytterligere kunnskap om hvorfor eksterne kommunikasjonseksperter hyres inn. To faktorer har blitt foreslått som avgjørende; 1) hvorvidt de kommunikasjonsansatte i departementene har et positivt eller negativt forhold til eksterne kommunikasjonseksperter, og 2) hvorvidt de kommunikasjonsansatte i departementene vet hvordan man kan bruke eksterne kommunikasjonseksperter på en god måte. Svarene på disse to spørsmålene kan vise seg å være interessante indikatorer når det kommer til hvorvidt departementene hyrer inn eksterne kommunikasjonseksperter.

Et siste forslag til potensielle nye studier, er å studere den *de facto* legitimitetspåvirkningen eller diffusjonen som forekommer i samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter. I denne oppgaven har partenes egne oppfatninger og tanker rundt dette blitt presentert, men resultatene kan ikke brukes som et bevis på at legitimitetsdiffusjon faktisk forekommer. Dersom fremtidige studier skulle vise at legitimitetseffekten identifisert her stemmer overens med virkeligheten, kan dette være et argument for at samarbeidet med det offentlige er noe de eksterne kommunikasjonseksperter bør trakte etter, tatt debatten skissert innledningsvis i betraktning.

Mange spørsmål rundt forholdet mellom sentralforvaltningen og de eksterne kommunikasjonseksperter forblir ubesvart. Denne oppgaven har forsøkt å slå inn noen dører, i et forskningsfelt omringet av et betydelig antall lukkede dører og subjektive inntrykk. Oppgaven representerer en start, men mye gjenstår. Rom ble ikke bygget på en dag, og det samme gjelder forskningsfeltet denne oppgaven plasserer seg i. Forslagene til fremtidig forskning presentert over, kan være nyttige veier å gå idet vi søker å forstå samarbeidet mellom departementene og de eksterne kommunikasjonseksperter.

8 LITTERATURLISTE

Aalberg, T., og Elvestad, E. (2005). *Mediesosiologi*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Abdullah, Z. (2011). *Towards the professionalization of public relations in Malaysia: Perception management and strategy development*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.

Aberbach, J. D., og Rockman, B. A. (2000). *In the web of politics: Three decades of the U.S. federal executive*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Allern, S. (1996). *Kildenes makt: ytringsfrihetens politiske økonomi*. Oslo: Pax Forlag.

Allern, S. (1997). *Når kildene byr opp til dans: Et søkelys på profesjonelle kildeorganisasjoners mediestrategier og nyhetsinnflytelse*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for Journalistikk.

Asp, K. (1986). *Mäktiga massmedier: Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilittertur.

Bergesen, E. (27. August, 2009). “Kommunikasjonsrådgivere i det offentlige unnslipper kritikk”. Eirik Bergesens blogg. Hentet fra: <http://bergesen.wordpress.com/2009/08/27/ikke-glem-kritisk-søkelys-pa-kommunikasjonsradgivere-i-det-offentlige/>

Bjørklund, T. (September 01, 1991). Election Campaigns in Postwar Norway (1945-1989): From Party-Controlled to Media-Driven Campaigns. *Scandinavian Political Studies*, 14, 3, 279-302.

Blindheim, A. M. (23. Oktober, 2012). “Demokratisk sabotasje”. *Dagbladet Nett*. Hentet fra: http://www.dagbladet.no/2012/10/23/kultur/debatt/kommentar/politikk/22_juli-kommisjonen/23990283/

Blindheim, A. M. (9. November, 2012). “Statens mulm og mørke”. *Dagbladet Nett*. Hentet fra: <http://www.dagbladet.no/2012/11/09/kultur/debatt/kommentar/kommunikasjonsbransjen/of-fentligheten/24287900/>

Brunsson, N (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.

Bryman, A. (2004). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Christensen, T., Lægreid, P. og Zuna, R. (2001). "Profesjonsmangfold, Statsmodeller og Beslutningsatferd". I Bernt S. Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cook, T. E. (2005). *Governing with the news: The news media as a political institution*. Chicago: University of Chicago Press.

Dinan, W., og Miller, D. (2007). *Thinker, faker, spinner, spy: Corporate PR and the assault on democracy*. London: Pluto Press.

Egeberg, M. (2012). "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective". I B. G. Peters og J. Pierre (red.): *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Eide, M. (1991). *Medievalkamp*. Oslo: Tano.

E24 (26. november, 2011). "Stoltenberg-regjeringen bruker én milliard på PR". Hentet 10.11.2012 fra: <http://e24.no/media/info-og-pr/stoltenberg-regjeringen-bruker-en-milliard-paa-pr/20125274>

E24,30. juni (2011). "NAV har brukt 6 milliarder på konsulenter". Hentet 03.04.2013 fra: <http://e24.no/makro-og-politikk/nav-har-brukt-6-milliarder-paa-konsulenter/20074789>

Farrell, David, Robin Kolodny og Stephen Medvic (2001): "Parties and Campaign Professionals in a Digital Age. Political Consultants in the USA and Their Counterparts Overseas". *Press/Politics*, 6, ss. 11-30.

Finansdepartementet (8 oktober, 2012). "Svar på spm. 65 fra Finanskomiteen/Høyres fraksjon. Vedr. kommunikasjonsrådgivere i departementene". Hentet fra: <http://www.statsbudsjettet.no/templates/budsjettsporsmaal.aspx?id=59825&query=kommunikasjon&all=true&parti=>

Gans, H. J. (1980). *Deciding what's news: A study of CBS evening news, NBC nightly news, Newsweek, and Time*. New York: Pantheon Books.

Geelmuyden Kiese (2012). "Om oss". Hentet 30.12.2012 fra: <http://www.geelmuyden-kiese.no/om-oss/>

George, A. L., og Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Gerbner, G., og Gross, L. (1976). "Living with television: The violence profile". *Journal of Communication*, 26, ss. 173-199.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *The American Journal of Sociology*, 91 s. 487.

Granovetter, M. S., og Swedberg, R. (1992). *The sociology of economic life*. Boulder: Westview Press.

Grunig, J. E., og Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Hagesæther, P. V. (3. Oktober, 2012). "Kjøper statlig PR for 75 millioner". *Aftenposten Nett*. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Kjoper-statlig-PR-for-75-mill-7007087.html>

Halse, K. J. (1975) *Journalisten som strateg*. Bergen: Universitetet i Bergen, Sosiologisk Institutt, (hovedoppgave).

Halvorsen, A. G. og Aatun J. S. F. (23. Mars, 2012). "Mad Men-feber blant studenter". *Dagens Næringsliv Nett*. Hentet fra: <http://www.dn.no/talent/article2359425.ece>

Hernes, G. (1975). *Makt og avmakt: En begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforlaget.

Hernes, G. (1978) "Det mediavridde samfunn". I Hernes, G. (red) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hornburg, T. B. (16. Juni, 2009). "Politisk invasjon i byråkratland". *Aftenposten Nett*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/article3124293.ece>

Hoyle, R. H., Harris, M. J., og Judd, C. M. (2002). *Research methods in social relations*. Fort Worth, TX: Wadsworth.

Huitt, R. K., og Peabody, R. L. (1969). *Congress; two decades of analysis*. New York: Harper & Row.

ICCO (mai, 2011). "World Report: A Return to Growth". *International Communications Consultancy Organisation* Nett. Hentet 21.03.2013 fra: http://www.iccopr.com/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/fckeditor/userfiles/file/ICCOWR2011_Return2Growth_final.pdf

ICCO (2004-2012). "World Reports 2004-2012". *International Communications Consultancy Organisation* Nett. Hentet 22.03.2013 fra: <http://www.iccopr.com/knowledge-base/Worldreports.aspx>

Infopaq (2012). "Om Infopaq". Hentet 30.12.2012 fra: <http://www.infopaq.no/OmInfopaq/tabid/626/language/en-US/Default.aspx>

Jacobsen, K. D. (1960): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, ss. 231-248.

Jenssen, A. T., og Aalberg, T. (2007). *Den medialiserte politikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johansen, F. (19. Mars, 2012). "Kommunikasjonsrådgivning og etikk". *KOMM Nett*. Hentet 16.01.2013 fra: <http://komm.abelia.no/etikk/category383.html>.

Johansen, Frøystein (19. Mars, 2012). "Sertifisering". *KOMM Nett*. Hentet 16.01.2013 fra: <http://komm.abelia.no/sertifisering/category381.html>

Johansen, Frøystein (19. Mars, 2012). "Vedtekter". *KOMM Nett*. Hentet 16.01.2013 fra: <http://komm.abelia.no/vedtekter/category380.html>

Jørstad, M. H. og Fottland, I. M. (28. Januar, 2013). "Vinterens vakreste eventyr". *Geelmuyden Kiese Nett*. Hentet fra: <http://www.geelmuyden-kiese.no/vinterens-vakreste-eventyr/>

Karlsen, Rune (2010): "Fear of the Political Consultant. Campaign Professionals and New Technology in Norwegian Electoral Politics". *Party Politics*, 16, ss. 193-214.

Karlsen, R. og Narud H. M. (2004). "Organisering av valgkampen - "tradisjonell" eller "moderne"?". I Aardal, B. Krogstad, A. og Narud, H. M. (red.) *I Valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kats & Lazarsfeld (1955). *Personal Influence*. New York: Free Press.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: University Press.

KOMM (2012). "Byråstatistikk 2009-2011". Hentet 16.01.2013 fra: <http://komm.abelia.no/byraastatistikk/byraastatistikk-2009-2011-article2218-385.html>

Kommunikasjonsforeningen (11. Februar, 2009). "En bransje i vekst". Hentet 16.01.2013 fra: <http://www.kommunikasjon.no/bransjen/tall-og-fakta/en-bransje-i-vekst>

Kommunikasjonsforeningen (1. Juni, 2011). "Etikk. Profesjonsetiske prinsipper." Hentet 16.01.2013 fra <http://www.kommunikasjon.no/bransjen/etikk>

Kommunikasjonsforeningen (24. April, 2012). "Har formelen klar for PR-bransjens videre vekst". Hentet 16.01.2013 fra: <http://www.kommunikasjon.no/bransjen/nyheter/ny-daglig-leder>

Kvale, S. (1997). *InterView: En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag

L'Etang, J. (2004). *Public relations in Britain: A history of professional practice in the twentieth century*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Lilleker, D. G., og Negrine, R. (2002). "Professionalization: Of what? Since When? By Whom?" *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 7, ss. 98-103.

Lovdata (19. Mai, 2006). "Lov og rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova)". Hentet 10.04.2013 fra: <http://www.lovdata.no/all/nl-20060519-016.html>

Martinelli, D. K. (2011) "Political public relations: remembering its roots and classics". I Strömbäck, J., og Kioussis, S. (2011). *Political public relations: Principles and applications*. New York: Routledge/Taylor and Francis Group.

McCombs, M. E. og Shaw, D. L. (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, 36, ss. 176.

McNair, B. (2002). *Journalism and Democracy*. London: Routledge.

Medialøven (2012). "Hva får du?" Hentet 30.12.2012 fra: <http://www.medialoven.no/hvafd.html>

Metzler, M. S. (2001). "The centrality of organizational legitimacy to public relations practice". I Heath, R. L. og Vasquez, G. (red): *Handbook of public relations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Miksmaster (2012). "Master of the miks". Hentet 30.12.2012 fra: <http://www.miksmaster.no/master-of-the-miks/>

Mjelva, Sara (2011). "I spenningsfeltet mellom forvaltning og politikk. En studie av departementenes kommunikasjonsenheter." *Masteroppgave*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Moloney, K. (2006). *Rethinking public relations: PR propaganda and democracy*. London: Routledge

Munk Nielsen, J. (1998). *Legitimitetsbegrebets Muligheter. En teoretisk rekonstruksjon med relevans for public relations*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.

Noelle-Neumann, E. (1993). *The spiral of silence: Public opinion, our social skin*. Chicago: University of Chicago Press.

Nyhetsgrafikk (2012). "Om oss". Hentet 30.12.2012 fra: <http://www.nyhetsgrafikk.no/index.php?action=news&news=show&id=3&page=13>

Parsons, T. (1956). "Suggestions for a sociological approach to the theory of organisations". *Administrative science quarterly*, 2, ss. 225-239.

Raaum, O. (1978). *Myten om pressefrihet: Norske mediepolitikk og tradisjoner i presse og kringkasting*. Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen (2013). "Departementene". Hentet 17.01.2013 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep.html?id=933>

Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Samferdselsdepartementet (2011). "Organisasjonskart". Hentet 12.01.2013 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dep/organisasjon/organisasjonskart.html?id=817>

Sanders, K. (2011) "Political Public Relations and Government Information Management". I Strömbäck J., og Kiousis, S. (2011). *Political public relations: Principles and applications*. New York: Routledge/Taylor and Francis Group.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Son.

Skjeie, H. (2001): "Det kritiske kjendiseri". *Nytt Norsk Tidsskrift*, 18, ss. 229-245.

Solumsmoen, D., Nebben E. og Eriksen, S. (2007): "Ja vel, Statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse." Rapport nr. 27, 2007. Prosjektnr. 131457. Hentet 10.12.2012 fra: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2007-27.pdf>

Solumsmoen, D., Botheim, I., Kristiansen, A. og Skaar Reiersen, M. (2011). "Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov." Rapport nr. 11: 2011. Hentet 12.01.2013 fra: http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport_2011_11-hva_skjer_i_departementene_om_utfordringer_og_utvikling.pdf

Strömbäck, J., og Kioussis, S. (2011). *Political public relations: Principles and applications*. New York: Routledge/Taylor and Francis Group.

Suchman, M. C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*, 20, ss. 571-610.

Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Nonprobability Sampling. *Political Science & Politics*, 40, ss. 765-772

The World Bank (2012). "GDP growth (annual %)". Hentet fra: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Todal, P. A. (13. November, 1997). "Informatørane: Den ukjende avsendaren." *Dag og tid Nett*. Hentet fra: <http://www.dagogtid.no/arkiv/1997/46/inform.html>

Trondal, J. (2005). "De norske departementene under EØS-avtalen. Flernivådeltakelse og byråkratisk vev". Working Paper, Centre for European Studies, Høgskolen i Agder.

Utenriksdepartementet (2011). "Organisasjonskart". Hentet 12.01.2013 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/org/organisasjonskart.html?id=859>

Waldahl, R. (1989). *Mediepåvirkning*. Oslo: Ad Notam.

White, J., og Mazur, L. (1995). *Strategic communications management: Making public relations work*. London: Wokingham, England.

Wilensky, H. L. (1964). *Varieties of work experience*. Berkeley: University of California

Wæraas, A. (2004). ”Den karismatiske offentlige organisasjon: Konstruksjon av organisasjonslegitimitet ved hjelp av private kommunikasjonsrådgivere”. Doktorgrad, institutt for statsvitenskap ved UiT.

Østbye, H. (1997) ”Små medier og store eiere”. *Norsk Medietidsskrift*, 2, s. 96.

9 VEDLEGG

9.1 Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Anne Marie Storli	Kommunikasjonssjef i Samferdselsdepartementet
Egil Knudsen	Kommunikasjonssjef i Kunnskapsdepartementet
Elisabeth Molander	Sr. kommunikasjonsrådgiver i Miljøverndepartementet
Hanne Gjørtz	Kommunikasjonssjef i Kulturdepartementet
Jan Christian Fosseidbråten	Daglig leder i kommunikasjonsbyrået Los & Co
Jon Berg	Kommunikasjonssjef i Miljøverndepartementet
Katrine Adair	Daglig leder og eier av Medialøven AS.
Liv-Merethe Wiker	Kommunikasjonssjef i Helse-og omsorgsdepartementet

9.2 Vedlegg 2: Kartleggingsspørsmål (e-post)

1. Har deres departement hyret inn tjenester fra eksterne/private kommunikasjonsbyråer/arbeidere i perioden 2009-2012?
2. Hvis ja: hvilke private kommunikasjonsbyråer/arbeidere har fått oppdrag hos dere?
3. Hvilke typer tjenester har disse byråene/arbeiderne assistert departementet med?
4. Er dette tjenester de har fått levere som resultat av en anbudskonkurranse, eller har byråene/arbeiderne blitt leid inn uten en slik anbudsprosess?
5. Hvor mye har tjenestene levert av eksterne kommunikasjonsbyråer/eksterne kostet?

9.3 Vedlegg 3: Intervjuguide, kommunikasjonsavd.

1) Generell kontekstualisering

1.1) Hovedsakelig, hva består hverdagen i kommunikasjonsavdelingen av?

1.2) Hvilke mål ønsker dere å nå gjennom arbeidet deres?

2) Hvorfor leier de inn?

2.1) Hvorfor leier dere inn ekstern kommunikasjonseksperter?

2.2) Kompetanse

2.2.1) Hvordan vil du beskrive kommunikasjonsavdelingens kompetanse?

- Utviklet seg over tid?

- På hvilken måte?

2.2.2) Hvor lik/ulike er ansatte i kom.avd. sin kompetanse og kompetansen til de eksterne ekspertene?

- Kunne de byttet jobb, og fungert godt?

2.2.3) Sitter deres kom.avd. på kompetanse som de eksterne ikke har?

- Hvilken kompetanse?

- Har de ikke den nødvendige kompetansen her?

- Generelt

2.2.4) Med tanke på at dere opererer i en politisk kontekst: er dette en kontekst og et område hvor dere opplever at eksterne har noe å bidra med?

- Forstår de seg på politikk?

2.2.5) Forekommer det noen form for kompetanseutveksling mellom dere og den innleide ekspertisen?

- Lærer dere av dem?

- Lærer de av dere?

- I så fall på hvilke områder/hvilken kompetanse?

2.2.6) Har dere rutiner for å ta vare på slik ekstern kompetanse senere?

- Erfaringsoverføring/-skriv eller likende?

2.3) Kapasitet

2.3.1) Hvordan vil du beskrive den generelle kapasiteten til kom.avd?

- Kapasitetsmangel/-press?

- Problematisk?

2.3.2) Har departementets bruk av innleid ekspertise noe med kapasitetsproblemer å gjøre?

2.3.3) Inkluderes fagavdelingene i kommunikasjonsarbeidet?

- Ønskelig?

- Byr det på noen problemer?

2.3.4) Frigjør leie av eksterne kapasitet i fagavdelingene?

2.3.5) Etter din mening, kommer søkelyset og politikkformidling i veien for innhold og faglig begrunnelse?

- Hvis ja: spiller innleide eksterne noen rolle her?

2.3.6) I en Difi-rapport fra 2011 uttrykkes det bekymring for at departementenes økte åpenhet kan føre til at feil og mangler blir mer synlig, og at dette igjen vil føre til mer muntlighet og tåkelegging i departementenes kommunikasjon. Hva tenker du om denne problematikken?

- Kan de eksterne kommunikasjonseksperter på noen måte hjelpe på denne problematikken?

2.4) Økonomi

2.4.1) I korte trekk, hvordan er kom.avd sin økonomiske ramme organisert?

- Legger dette premisser for om dere kan hyre inn eksterne eksperter eller ikke? Kunne dere ønske mer midler til å hyre inn eksterne?

- Er det for eksempel stor frihet til å be om mer midler?

2.4.2) Noen departementer har brukt store ressurser på eksterne, mens andre har brukt lite eller ingenting. Hva tenker du om de store forskjellene?

- Årsak til forskjeller?

3) Hvordan arter samarbeidet seg?

3.1) Hvilke oppgaver gir de?

3.1.1) Kan du fortelle litt kort om hvilke oppgaver dere har hyret inn ekstern kompetanse til?

- Andre oppgaver dere har vurdert?

3.1.2) Er det noen oppgaver dere ikke kunne ha hyret inn eksterne til?

- Hvilke? Hvorfor? (politisk kontekst, sensitive saker og lignende)

3.1.3) Hva er din holdning til at eksterne kommunikasjonseksperter bistår i å utforme kampanjer, departementets budskap, utvikling av strategier og strategiske diskusjoner?

- Problematisk at private aktører utvikler departementets strategi?

3.2) Hvor stor grad av interaksjon?

3.2.1) Hvordan vil du beskrive samhandlingen mellom kom.-avd., fagavdelingene, politisk ledelse og statsråden?

- Nært knyttet til dem? Gir dem råd?

3.2.2) Hvem har ansvaret for kontakten med innleid ekspertise?

- Kontaktpunkter mellom dem og de øvrige delene av departementet, eller bare til dere?
- Fungerer på lik linje med kom.-ansatte i departementet?
- Med på morgenmøter og andre samlinger?
- Legger premisser for andre deler av departementet?

3.2.3) Hvis de også har kontakt med fagavdelingene og politisk ledelse: opplever du at dette er problematisk på noen måte?

4) Hvordan oppfatter de at samarbeidet påvirker de ulike partenes legitimitet?

4.1) Dere jobber i noen grad med departementets omdømme. Hvordan tror du opinionen oppfatter departementet?

- Hvordan ønsker dere at de skal oppfatte dere?

4.2) Hva tror du opinionen mener om at departementet kjøper eksterne kommunikasjonstjenester?

- Ønsker dere at befolkningen skal se at dere samarbeider med de eksterne kommunikasjonsekspertene?

4.3) I litteraturen om organisasjonsteori er det en del snakk om legitimitet, altså hvordan en organisasjon oppfattes av samfunnet rundt. Ønsker å stille noen spørsmål knyttet til to legitimitetsformer:

4.4) En form for legitimitet er knyttet til at aktøren oppfattes som nyttig for samfunnet, og med et ansvar for samfunnet. Tror du samarbeidet med eksterne kommunikasjonseksperter kan påvirke deres form for slik legitimitet?

4.5) En annen form for legitimitet er knyttet til at aktøren oppfattes som at den drives effektivt, moderne og at aktøren er ”med i tiden”. Tror du samarbeidet med eksterne kommunikasjonseksperter kan påvirke deres form for slik legitimitet?

4.6) Kommunikasjonsbransjen har vært utsatt for mye kritikk opp gjennom historien. I forlengelsen av dette, har dere noen betenkeligheter med å samarbeide med en slik aktør?

5) Avslutning

5.1) Er det noe du ønsker å spørre om? Noe du føler vi ikke har gått gjennom, som vi burde rørt ved?

9.4 Vedlegg 4: Intervjuguide, eksterne kom.eksperter

1) Generell kontekstualisering

- 1.1) Kan du fortelle litt om hverdagen hos dere?
- 1.2) Hva ønsker dere å oppnå med arbeidet dere gjør?

2) Hvorfor leies de inn?

- 2.1) Hvorfor har dere blitt hyret inn av departementer?

2.2) Kompetanse

- 2.2.1) Hvordan vil du beskrive deres kompetanse?

- Utviklet seg over tid?
- På hvilken måte?

- 2.2.2) Sitter dere på kompetanse som kommunikasjonsavdelingene ikke sitter på?

- I så fall, hvilken kompetanse?
- Har de ikke den nødvendige kompetansen her?
- Generelt

- 2.2.3) Hvor lik/ulike er ansatte hos dere sin kompetanse og kompetansen til kommunikasjonsavdelingene i departementene?

- Kunne de byttet jobb, og fungert godt?

2.2.4) Sitter kommunikasjonsavdelingene på kompetanse dere ikke har?

2.2.5) Departementene jobber i en politisk kontekst. Er dette en kontekst dere har kunnskap om?

- Forstår dere dere på politikk?

2.2.6) Når dere samarbeider med departementene – forekommer det noen kompetanseutveksling mellom dere og departementene?

- Lærer dere av dem? Lærer de av dere?

2.2.7) Har dere rutiner for å ta vare på slik ekstern kompetanse senere?

- Erfaringsoverføring/-skriv eller likende?

2.3) Økonomi

2.3.1) Hvor stor del av deres omsetning kommer fra samarbeid med det offentlige?

- Utvikling over tid?

2.3.2) Har dere et mål om å samarbeide mer med det offentlige fremover?

2.3.3) Er det noen forskjell mellom å ha departementer som kunder, og andre private bedrifter og organisasjoner?

- Må man ta mer/mindre hensyn?
- Får dere like frie tøyler hos departementene som hos andre kunder?
- Andre skiller?

3) Hvordan arter samarbeidet seg?

3.1) Hvilke oppgaver gir de?

3.1.1) Kan du fortelle litt kort om hvilke oppgaver dere har gjort for departementene?

- På hvilken måte har dere løst oppgavene?

3.1.3) Er dette oppgaver departementene kunne ha gjort selv?

- Hvis ikke: hvorfor?

3.1.2) I hvilken grad har dere hjulpet departementene med strategiske oppgaver?

3.1.4) Er det noen oppgaver dere ikke kunne ha gjort på vegne av det offentlige?

- Hvilke?

- Hvorfor?

3.2) Hvor stor grad av interaksjon?

3.2.1) Hvordan vil du beskrive samarbeidet deres med departementene?

3.2.2) Hvilken del av departementene har dere primært hatt kontakt med?

- Kommunikasjonsavdeling, politisk ledelse, fagavdelingene

3.2.2) Har dere hatt kontakt med andre avdelinger/deler av departementene?

- Hvilken type kontakt?

4) Hvordan oppfatter de at samarbeidet påvirker de ulike partenes legitimitet?

4.1) Dere jobber i noen grad med omdømme. Hvordan tror du opinionen oppfatter dere?

- Hvordan ønsker dere at de skal oppfatte dere?

4.2) Hva tror du opinionen mener om at dere jobber for departementene?

- Ønsker dere at befolkningen skal se at dere samarbeider med departementene?

4.3) I organisasjonsteori er det en del teori om legitimitet, altså hvordan en organisasjon oppfattes av samfunnet rundt. Ønsker å stille noen spørsmål knyttet til to legitimitetsformer:

4.4) En form for legitimitet er knyttet til at aktøren oppfattes som nyttig for samfunnet, og med et ansvar for samfunnet. Tror du samarbeidet med departementer kan påvirke deres form for slik legitimitet?

4.5) En annen form for legitimitet er knyttet til at aktøren oppfattes som at den drives effektivt, moderne og at aktøren er ”med i tiden”. Tror du samarbeidet med departementene kan påvirke deres form for slik legitimitet?

5) Avslutning

5.1) Er det noe du ønsker å spørre om? Noe du føler vi ikke har gått gjennom, som vi burde rørt ved?